

ANALISA

1983—6

PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Dewan Redaksi

Kirdi DIPOYUDO

Daoed JOESOEF

Rufinus LAHUR

J. PANGLAYKIM

A.M.W. PRANARKA

Pande Radja SILALAH

M. Hadi SOESASTRO

Harry TJAN SILALAH

Jusuf WANANDI

A. Sudiharto DJIWANDONO

Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Kirdi DIPOYUDO

Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	464
STRATEGI PERDAMAIAN DAN KEAMANAN DI ASIA SELATAN: SUATU PANDANGAN DARI ASEAN	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	467
INDIA DAN ASIA TENGGARA	
<i>Michael B. SOEBAGYO</i>	485
BANGSA AFGHANI BERJUANG SENDIRIAN	
<i>O. ABDULRACHMAN</i>	499
REVOLUSI ISLAM IRAN BERGANTI HALUAN	
<i>B. WIROGUNO</i>	507
KEADAAN PERANG IRAK-IRAN DAN IMPLIKASI- IMPLIKASINYA	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	516
MASALAH ANCAMAN UNI SOVIET DI TELUK PARSİ	
<i>Alfian MUTHALIB</i>	525
SAMUDRA HINDIA DAN PASIFIK SELATAN	
<i>W.G.T. MILLER (disadur oleh Bantarto BANDORO)</i>	535

PENGANTAR REDAKSI

Sejak penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan Desember 1979, kawasan Asia Selatan dan Barat memasuki "Era Perang Dingin" khususnya antara negara-negara superpower. Amerika Serikat, sebagai negara yang kehilangan pengaruh di Iran, bersama sekutu-sekutunya melihat penyerbuan Uni Soviet ini sebagai ancaman bagi kepentingan-kepentingan vital mereka. Maka mereka berusaha menangkal agresi Uni Soviet ke negara-negara lain dengan berbagai cara, walaupun dalam masalah Afghanistan mereka tidak mengambil tindakan-tindakan konkrit lebih lanjut dari dukungan moral bagi perjuangan bangsa Afghanistan melawan Uni Soviet.

Kedua superpower berusaha mempertahankan, kalau tidak meningkatkan, kehadiran militer mereka di kawasan-kawasan tersebut. Amerika Serikat memusatkan usahanya di Samudra Hindia untuk menjamin keamanan suplai minyak dari Teluk Parsi yang merupakan urat nadi negara-negara sekutunya. Ia meningkatkan fasilitas militer di Diego Garcia juga untuk menunjang armada Pasukan Gerak Cepat-nya dan menghadapi kemungkinan agresi Uni Soviet sewaktu-waktu di Teluk Parsi. Sebaliknya Uni Soviet mempertahankan pangkalan-pangkalan militer yang tersedia baginya di Etiopia, Yaman Selatan dan Irak, serta kehadiran pasukannya di beberapa wilayah di seberang perbatasan Teluk Parsi dan di Afghanistan.

Kedua superpower ini berpandangan bahwa peningkatan kemampuan militer di Samudra Hindia memiliki arti strategi global yang penting. Alfred Mahan pernah berkata: "Barang siapa menguasai Samudra Hindia menguasai Asia. Samudra Hindia adalah kunci untuk ke tujuh lautan. Dalam abad ke-21, nasib dunia akan ditentukan di perairannya." Dan Laksamana Elmo R. Zumwalt Jr., Angkatan Laut Amerika Serikat mengatakan: "Samudra Hindia telah menjadi kawasan dengan potensi untuk menimbulkan pergeseran-pergeseran penting dalam perimbangan kekuatan global pada dasawarsa mendatang. Sebagai konsekuensinya kita (Amerika Serikat) harus mempengaruhi kejadian-kejadian di kawasan itu; dan kemampuan untuk menggelar kekuatan militer kita di kawasan itu merupakan unsur hakiki pengaruh semacam itu."

Persaingan kedua superpower ini mempengaruhi perkembangan negara-negara di kawasan. Ketegangan antara India-Pakistan, misalnya, tidak luput dari persaingan itu. India mencurigai bantuan militer Amerika Serikat untuk Pakistan karena menganggap bahwa bantuan itu akan digunakan Pakistan melawannya. Sebaliknya Pakistan menguatirkan hubungan baik India dengan

Uni Soviet. Kalau Amerika Serikat melihat agresi Uni Soviet ke Afghanistan sebagai gejala ekspansi ke Teluk Parsi, maka Pakistan cemas bahwa agresi Uni Soviet itu akan mengancam wilayahnya. Oleh sebab itu ia berusaha memperoleh bantuan dari Amerika Serikat.

Sementara itu perkembangan di Samudra Hindia tidak luput dari perhatian ataupun pengaruh negara-negara pantai khususnya yang lebih besar. Di Asia Selatan, India dan Pakistan menunjukkan minat yang besar atas usul-usul zona perdamaian di Samudra Hindia, walaupun hubungan antara mereka sendiri tidak begitu bersahabat. Di Asia Barat perhatian tidak begitu jelas, karena negara-negara Teluk Parsi dan Iran sibuk dengan politik Timur-Tengah. Namun negara-negara di luar Asia Selatan dan Barat seperti Australia dan Indonesia memiliki kepentingan khusus di Samudra Hindia.

Untuk memberikan gambaran mengenai perkembangan dan masalah-masalah di Asia Selatan dan Barat, ANALISA Juni 1983 menurunkan tujuh tulisan mengenai keadaan dan pengaruh negara-negara kawasan dan peranan beberapa negara dari luar kawasan. Dalam karangan yang pertama tentang strategi perdamaian dan keamanan di Asia Selatan, Kirdi DIPOYUDO membahas konsep perdamaian dan keamanan, situasi di Asia Selatan, serta langkah-langkah yang perlu untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan di kawasan. Sejak Perang Dunia II kawasan Asia Selatan khususnya India dan Pakistan diliputi ketegangan. Kedua negara ini berusaha meredakannya dengan mengadakan berbagai dialog dan ikut memperjuangkan pembentukan kerja sama regional di seluruh Asia Selatan. Namun kedua negara itu masih saling curiga sehingga menyulitkan pelaksanaannya.

Hubungan antara India dan ASEAN kurang begitu erat oleh karena sikap India mengenai Indocina merugikan kepentingan ASEAN. Namun kerja sama di antara kedua belah pihak perlu dipikirkan, karena selain negara besar di Asia Selatan dan terkemuka dalam gerakan Non-Blok, India tergolong sebagai negara yang mulai maju di bidang industri. Dalam karangan yang kedua, Michael B. SOEBAGYO menyoroti politik India mengenai Asia Tenggara dan masalah-masalahnya dengan ASEAN, maupun kemungkinan kerja sama ASEAN-India.

Karangan ketiga yang berjudul "Bangsa Afghani Berjuang Sendirian," dan ditulis oleh O. ABDULRACHMAN, mengkaji secara strategis penyerbuan pasukan Uni Soviet ke Afghanistan serta tanggapan negara-negara lain dan perlawanan bangsa Afghani. Sejak pendudukan Uni Soviet, bangsa Afghanistan berjuang melawan Uni Soviet dengan bergerilya. Namun hingga kini perjuangan mereka kurang berhasil. Kelompok-kelompok gerilya berada dalam posisi yang lemah karena kurang bersatu dan persenjataannya terbatas.

Negara-negara lain juga kurang tegas dalam membantu usaha mereka menentang pendudukan Uni Soviet.

Di Iran, pemerintah dalam proses konsolidasi semakin mantap dan alim ulama berhasil memperluas kekuasaan mereka, biarpun negaranya masih berperang dengan Irak. Tetapi Republik Islam Iran belum mencapai bentuk finalnya dan transformasi dinamis struktur sosial politik masih berlangsung terus. Dalam karangannya yang berjudul "Revolusi Islam Iran Berganti Haluan," B. WIROGUNO membahas proses sosial politik itu dan implikasinya bagi situasi dalam negeri dan hubungan luar negeri.

Karangan kelima yang ditulis Kirdi DIPOYUDO membahas keadaan perang Irak-Iran dan implikasinya baik bagi kedua negara maupun bagi negara-negara Teluk Parsi yang lain. Kedua negara masih terus berperang, karena Iran di satu pihak tidak bersedia mengakhirinya, dan Irak di lain pihak tidak mampu mengakhirinya. Irak berusaha mengadakan perundingan untuk mengakhirinya lewat negara-negara besar dan organisasi-organisasi internasional, tetapi sejauh ini sia-sia. Negara-negara Teluk Parsi tidak memihak salah satu negara karena takut akan konsekuensi-konsekuensinya. Namun perang Irak-Iran ini semakin memperkuat persatuan di kalangan mereka.

Kehadiran Uni Soviet di Afghanistan ditafsirkan Amerika Serikat sebagai langkah pertama untuk menguasai Teluk Parsi. Jarak Afghanistan ke Teluk Parsi tidak seberapa jauh, sehingga Teluk dapat dijangkau pesawat-pesawat tempur taktis Uni Soviet dari Afghanistan. Namun struktur kekuatan Angkatan Bersenjata Uni Soviet dan jarak serta medan geografi mempersulit Uni Soviet untuk menyerbu kawasan tersebut. Karangan keenam yang berjudul "Masalah Ancaman Uni Soviet di Teluk Parsi" dan ditulis oleh Alfian MUTHALIB mengkaji kemungkinan invasi Uni Soviet di Teluk Parsi serta kendala-kendalanya.

Karangan terakhir merupakan saduran makalah W.G.T. Miller, "The Indian Ocean and the South Pacific," oleh Bantarto BANDORO. Makalah yang disampaikan pada Konperensi Australia-Indonesia, Bali, 6-8 Desember 1982 yang disponsori oleh Department of Foreign Affairs (Canberra) dan CSIS (Jakarta) ini membahas keadaan di Samudra Hindia dan Pasifik Selatan, peranan negara-negara besar dan khususnya peranan Australia di kedua kawasan itu. Walaupun kedua superpower tidak menganggap kawasan-kawasan ini sebagai prioritas pertama, mereka tetap mempertahankan kehadiran militer di situ. Sebagai negara-negara pantai, Australia dan Indonesia berkepentingan dengan perkembangan di kedua kawasan itu.

STRATEGI PERDAMAIAN DAN KEAMANAN DI ASIA SELATAN: SUATU PANDANGAN DARI ASEAN*

Kirdi DIPOYUDO

Untuk memahami masalah-masalah perdamaian dan keamanan di Asia Selatan dalam rangka penyusunan suatu strategi perdamaian dan keamanan di kawasan itu, kita hendaknya melihat dimensi-dimensi intern dan eksternnya maupun kaitan-kaitan antara kedua dimensi itu. Kiranya dapat dikatakan bahwa antar kaitan itu menjadi lebih kuat dengan memburuknya keadaan politik, ekonomi dan sosial suatu negara Asia Selatan. Dengan kata lain, makin besar ancaman intern untuk perdamaian dan keamanan makin besar ancaman ekstern yang akan dihadapi oleh suatu negara. Secara demikian perdamaian dan keamanan bukan semata-mata soal militer seperti sering ditafsirkan tetapi juga melibatkan soal-soal politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Dewasa ini masalah perdamaian dan keamanan paling langsung yang dihadapi negara-negara kawasan bersumber dalam negara-negara itu sendiri. Luasnya dan intensifnya ancaman-ancaman ekstern itu sebagian besar bergantung pada keberhasilan pemerintah masing-masing untuk memenuhi tuntutan-tuntutan dan harapan-harapan rakyat yang meningkat. Hal ini secara konkrit berarti keberhasilan melaksanakan strategi-strategi pembangunan yang berimbang, yang meliputi segala bidang kehidupan dan memperhitungkan kestabilan nasional dan pertumbuhan ekonomi maupun pembagian pendapatan yang wajar sesuai dengan keadilan sosial dan partisipasi politik. Tugas-tugas dan tantangan-tantangan yang dihadapi pemerintah masing-masing jelas tidak mudah. Semuanya itu menjadi lebih sulit dan berat bila kekuatan-kekuatan luar menciptakan suatu lingkungan yang memaksa pemerintah-pemerintah itu mengalihkan perhatian dan sumber-sumber daya yang sangat diperlukan untuk pembangunan mereka.

*Diambil dari makalah yang disampaikan pada International Conference on Strategy for Peace and Security in South Asia, Islamabad, 27-30 Nopember 1982.

Ancaman-ancaman luar terhadap perdamaian dan keamanan kawasan juga serius dan bisa menjadi lebih besar bila terdapat kekuatan-kekuatan loka yang ditunjangnya, seperti kelompok-kelompok oposisi dan pemberontak. Ancaman-ancaman luar negeri ini bahkan bisa menjadi lebih langsung bila ketahanan nasional memburuk sebagai akibat kegagalan pemerintah masing-masing untuk menghadapi tugas-tugas dan tantangan-tantangan dalam negeri tersebut.

Akan tetapi pada kesempatan ini pembahasan kita akan membatasi diri pada dimensi-dimensi ekstern masalah perdamaian dan keamanan di Asia Selatan. Secara berturut-turut akan dibicarakan konsep perdamaian dan keamanan, situasi di Asia Selatan, langkah-langkah yang kiranya perlu diambil untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan di kawasan, dan sebagai perbandingan langkah-langkah yang telah diambil oleh suatu kawasan untuk menangani masalah-masalah perdamaian dan keamanannya.

KONSEP PERDAMAIAN DAN KEAMANAN

Konsep perdamaian harus dibedakan dalam perdamaian negatif dan perdamaian positif. Perdamaian negatif dapat dibatasi sebagai tiadanya kekerasan yang diorganisasi atau konflik bersenjata antara bangsa-bangsa, tetapi juga antara kelompok-kelompok rasial, etnis dan keagamaan karena konflik dalam negeri bisa meningkat menjadi perang saudara. Perdamaian positif, sebaliknya, adalah suatu pola kerja sama dan integrasi antara kelompok-kelompok yang besar. Tiadanya kekerasan tidak boleh dikacaukan dengan tiadanya konflik karena kekerasan bisa terjadi tanpa konflik dan konflik bisa diselesaikan secara damai.¹

Perdamaian internasional yang mantap harus berarti lebih daripada tiadanya peperangan. Ia harus menghapus kekerasan dan penyalahgunaan kekuasaan dan kekuasaan. Ia harus terus-menerus memperluas kumpulan hukum internasional. Ia tidak bisa menghapus semua konflik kepentingan nasional, tetapi harus menyediakan sarana-sarana untuk menyelesaikan konflik-konflik itu berdasarkan hukum dan keadilan. Dan ia harus didasarkan atas kebenaran bahwa kepentingan-kepentingan utama bangsa-bangsa tidak bentrok melainkan merupakan kepentingan-kepentingan bersama semua bangsa yang dapat dimajukan dengan tindakan bersama.²

¹Lihat John Galtung, "Peace," dalam David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (New York, London, 1972), Jilid 11, hal. 487-496.

²Philip Noel-Baker, "Peace," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 21, hal. 439a - 439h.

Yang dimaksud dengan keamanan internasional adalah suatu keadaan hubungan internasional di mana bangsa-bangsa dapat hidup bebas dari ketakutan bahwa akan digunakan kekerasan oleh lain-lain bangsa terhadap mereka, bebas dari dominasi ekonomi, dan bebas dari tekanan-tekanan lain yang berusaha merongrong hak-hak ekonomi, politik, sosial dan sipil rakyat mereka seperti ditetapkan dalam Piagam PBB. Keamanan internasional adalah suatu keadaan hubungan internasional di mana dilaksanakan asas-asas seperti persamaan kedaulatan dan hormat terhadap hak-hak yang inheren dalam kedaulatan; tidak menggunakan kekerasan atau mengancam akan menggunakannya; tidak melanggar perbatasan-perbatasan; keutuhan wilayah negara-negara; penyelesaian sengketa-sengketa secara damai; tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain; hormat terhadap hak-hak asasi manusia termasuk kebebasan-kebebasan dasar seperti kebebasan pikiran, kata hati, agama atau kepercayaan; persamaan hak-hak dan hak bangsa-bangsa untuk menentukan nasib mereka sendiri; kerja sama antar negara-negara dan pelaksanaan kewajiban-kewajiban hukum internasional.¹

Dalam menimbang keamanan internasional, keamanan nasional bangsa-bangsa tidak boleh diabaikan. Unsur-unsur penting dalam konteks ini ialah sejauh mana suatu sistem perdamaian dan keamanan internasional yang baik dan efektif dilaksanakan dan sejauh mana berlanjutnya perlombaan senjata membahayakan keamanan. Terlalu mengulur kebutuhan-kebutuhan keamanan nasional akan merupakan hambatan bagi keamanan bangsa-bangsa lain. Kecenderungan negara-negara untuk memikirkan kepentingan-kepentingan keamanan nasional mereka secara yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat internasional untuk memelihara perdamaian dan keamanan seperti terungkap dalam asas-asas dan tujuan-tujuan PBB seperti ditegaskan dalam piagamnya, dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan serius untuk keamanan internasional.²

Trend dasar sejarah umat manusia ialah menuju penghapusan konflik bersenjata dalam bagian-bagian dunia yang semakin luas. *Pertama*, perkelahian dihentikan dalam wilayah suku; kemudian dalam wilayah negara; dan akhirnya antara bangsa-bangsa dalam kawasan yang luas seperti Skandinavia dan Amerika Utara. Dengan dihapusnya peperangan dalam masyarakat-masyarakat yang semakin besar, peradaban berkembang. Hukum berkembang dan keadilan ditegakkan. Ilmu pengetahuan mencapai kemajuan-kemajuan dan kesenian-kesenian berkembang.³

¹*Relationship between Disarmament and International Security* (New York: United Nations, 1982), hal. 8 dan 11.

²*Ibid.*, hal. 11.

³Lihat Philip Noel-Baker, *loc. cit.*, hal. 439a.

Selama 300 tahun lebih, para ahli filsafat dan negarawan Barat berusaha mengorganisasi suatu sistem perdamaian internasional yang mantap. Gagasan hukum internasional berkembang perlahan-lahan seperti gagasan lembaga-lembaga internasional. Diperlukan Perang Dunia II untuk memaksa banyak bangsa mengorganisasi suatu instrumen perdamaian yang mantap, yaitu Liga Bangsa-Bangsa. Dan diperlukan suatu perang dunia kedua untuk menciptakan PBB, suatu organisasi internasional yang mewakili hampir semua bangsa merdeka dan dimaksud untuk mewujudkan dan memperkuat perdamaian dan keamanan internasional.¹ Kedua lembaga dunia ini telah banyak berjasa untuk memajukan perdamaian dan keamanan di dunia, tetapi sejauh ini tidak berhasil menghentikan peperangan antar bangsa untuk selamanya. Alasan pokoknya adalah kenyataan bahwa negara-negara anggotanya tidak mempunyai kemauan politik untuk menggunakan potensi organisasi-organisasi itu secara efektif.

SITUASI DI ASIA SELATAN

Kegagalan PBB itu menyolok di Asia Selatan. Sejarah kawasan ini sesudah Perang Dunia II adalah sejarah *terus berlangsungnya permusuhan, pergesekan dan ketegangan*, terutama antara kedua negara besar: India dan Pakistan. Ketika dilancarkan, ide Pakistan memancing permusuhan yang mendalam di kalangan penduduk Hindu India. Dan bahkan ketika Pakistan diterima oleh Kongres, hal itu dilakukan dengan rasa tidak senang seperti terlihat dalam Resolusi All-India Congress Committee yang menyetujui Rencana 3 Juni: "Geografi dan pegunungan-pegunungan serta laut-laut telah membentuk India seperti adanya dan tiada lembaga manusia bisa mengubah bentuk itu ... Keadaan ekonomi dan kebutuhan-kebutuhan urusan internasional yang insisten membuat kesatuan India itu lebih perlu ..." Bahkan sesudah pembagian PM Jawaharlal Nehru berkata: "Kedua dominion akan bersatu menjadi satu negara." Gagasan-gagasan semacam itu bukan saja diungkapkan pada permulaan tetapi terus-menerus diulangi oleh Nehru dan lain-lain pemimpin India. Sesuai dengan itu Keith Callard mencatat pada tahun 1959: "Banyak orang India merasa bahwa penciptaan Pakistan merupakan suatu kesalahan tragis yang masih bisa dibenarkan, paling tidak sehubungan dengan Bengal Barat."²

Dengan demikian Pakistan sejak permulaan menghadapi *masalah kelangsungan hidup* (survival). India jauh lebih kuat daripada Pakistan dari segi pen-

¹*Ibid.*

²Lihat Sharif al Mujahid, "Pakistan: History," dalam *The Far East and Australasia 1980-1981* (London: Europe Publications, 1981), hal. 922-934.

duduk, potensi industri dan angkatan bersenjata. Lagi pula Pakistan dibagi dalam dua sayap, terpisah 1.000 mil, sehingga rasionya lebih merugikan Pakistan. Itulah sebabnya pemimpin-pemimpin Pakistan berulang kali berusaha mencapai suatu pengaturan di mana kedua negara akan mencapai suatu pengertian bersahabat dan menyelesaikan sengketa-sengketa mereka secara damai, dan bukan menghabiskan energi mereka satu sama lain. Sebagai pihak yang lebih lemah, Pakistan tidak bisa meremehkan arti perasaan anti-Pakistan di India ataupun menganggap pernyataan-pernyataan pemimpin-pemimpin India sebagai ancaman kosong, khususnya karena India mempunyai sejarah menyelesaikan masalah-masalah wilayah dengan menggunakan kekerasan di Kashmir, Jungadh, Hyderabad dan Goa.

Kesulitan pokok dalam hubungan India-Pakistan terletak dalam *eksistensi Pakistan itu sendiri* sehingga masalah-masalah antara kedua negara itu tidak terpecahkan. Di antara sebab-sebab perpecahan mereka adalah kedudukan minoritas-minoritas dan soal milik para pengungsi. Perselisihan Canal Water dan perselisihan mengenai sementara perbatasan juga ternyata sulit. Selain itu adalah soal Kashmir yang vital yang sampai sekarang belum terpecahkan. Akhirnya harus disebutkan soal Bangladesh yang begitu meluas akibat keterlibatan India. Sebagai akibatnya kedua negara itu bertarung dalam perang-perang lokal seperti di Kashmir (1947-1948) dan di Rann of Kutch (1965) dan dalam dua perang besar pada tahun 1965 dan 1971. Namun tidak ada dua negara yang pertahanan, keamanan dan kemakmurannya lebih mewajibkan mereka untuk menjadi sahabat dan sekutu, bukan musuh.¹

Sejak perang 1971 dan akibatnya yang tragis, keinginan Pakistan untuk mencapai suatu pengertian dengan India meningkat. Ali Bhutto mengadakan suatu pendekatan dengan New Delhi. Sebagai hasil kebijaksanaan ini ditan-datangani Persetujuan Simla Juli 1972, yang menentukan penarikan pasukan-pasukan India dan Pakistan dari daerah pendudukan dan penyelesaian sengketa-sengketa secara damai.

Akan tetapi hubungan antara kedua negara itu memburuk kembali menyusul percobaan nuklir India Mei 1974 dan ketegangan meningkat bulan Juli 1974 sebagai akibat laporan gerak-gerak pasukan India di perbatasan Pakistan. Namun menyusul jaminan India bahwa ketentuan-ketentuan Persetujuan Simla akan dipatuhi, dicapai suatu persetujuan bulan September 1974 yang memulihkan fasilitas-fasilitas komunikasi dan perjalanan. Bulan Januari 1975 diadakan persetujuan perdagangan dan persetujuan mengenai pembukaan kembali dinas-dinas pelayaran. Bulan Mei 1976 India dan Pakistan mencapai sepakat kata untuk saling menukar duta besar bulan Juli. Suatu kunjungan

¹*Ibid.*

goodwill oleh Menteri Luar Negeri India ke Pakistan bulan Pebruari 1978 berhasil memperkuat normalisasi hubungan antara kedua negara.¹

Namun menyusul *invasi Uni Soviet ke Afghanistan* pada akhir 1979, hubungan India-Pakistan itu memburuk lagi. Presiden Zia ul-Haq mencari bantuan militer darurat dari Amerika Serikat dan mendapat tawaran bantuan Pemerintah Carter yang ditolaknya karena dianggapnya terlalu kecil. Pemerintah Reagan kemudian menawarkan bantuan militer dan ekonomi yang lebih besar, US\$ 3,2 milyar untuk suatu periode lima tahun guna memperkuat pertahanan Pakistan terhadap ancaman Uni Soviet yang baru itu. Selain itu Amerika Serikat bersedia untuk menjual 40 pesawat F-16 dengan maksud yang sama.²

Bagi pengamat independen hal itu tampak sebagai suatu langkah pengamanan yang logis dan bahkan perlu. Akan tetapi India melihatnya sebagai suatu ancaman terhadap keamanannya sendiri karena tidak menganggap intervensi Uni Soviet ke Afghanistan itu sebagai suatu ancaman terhadap keamanan Pakistan. Pemimpin-pemimpin India menyatakan keyakinan mereka bahwa Pakistan akan menggunakan senjata Amerika Serikat itu untuk menyerang, mungkin di wilayah Kashmir yang dipersengketakan. Mereka memperingatkan bahwa perang bisa pecah sebelum akhir tahun (1980). Sesuai dengan itu, India berusaha meningkatkan kemampuan militernya dengan membeli pesawat-pesawat tempur maju dari Uni Soviet dan Perancis. Secara demikian terjadi suatu perlombaan senjata antara kedua negara itu yang meningkatkan ketegangan dan bahaya pecahnya perang baru.³

Untuk mencegahnya, bulan September 1980 Pakistan menawarkan untuk mengadakan perundingan-perundingan dengan India mengenai suatu *pakta non-agresi*. Pakta ini dimaksud untuk melenyapkan kecurigaan India terhadap Pakistan dan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa mereka secara damai. Mula-mula India diam tetapi kemudian membuat serangkaian komentar yang berkisar pada keyakinan PM Indira Gandhi bahwa Pakistan berusaha menutupi jejaknya menyusul transaksi senjatanya dengan Amerika Serikat. India takut jangan-jangan usul pakta non-agresi itu merupakan suatu jebakan mengingat program militer Pakistan.⁴

¹Ibid.

²Lihat karangan "Rumbles of War," dalam *Asiaweek*, 29 Mei 1982; P.B. Sinha, "US-Pak Military Tie-up and India's Response," dalam *Strategic Analysis*, Oktober, 1981; dan Naveed Ahmed, "Recent Developments in Indo-Pakistan Relations," dalam *Pakistan Horizon*, No. 2, 1982.

³Lihat "Rumbles of War," *loc. cit.*

⁴Lihat "Peace Deployment," *Far Eastern Economic Review*, 29 Januari 1982.

Untuk meredakan kekuatiran India itu, Menlu Pakistan Agha Shahi dikirim ke New Delhi dan pada 30 Januari - 1 Pebruari mengadakan pembicaraan dengan rekan India-nya Narasimha Rao. Sebagai salah satu hasil utamanya dicapai sepakat kata untuk meneruskan *Dialog India-Pakistan* menuju suatu pakta non-agresi. Dialog semacam itu sendiri merupakan bagian pembangunan kepercayaan (confidence building) dan pernyataan Agha Shahi bahwa pembicaraan mereka membantu menyingkirkan kesalahpahaman menggarisbawahi segi itu. Demikian pun tawaran tandingan PM Indira Gandhi mengenai suatu *perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama* maupun jaminannya bahwa dengan pakta atau tidak India tidak akan menyerang Pakistan. Sarannya untuk membentuk suatu *komisi gabungan* guna meninjau dan memajukan hubungan India-Pakistan mengungkapkan keinginan India untuk memajukan pembangunan kepercayaan sebagai landasan pakta non-agresi tersebut.¹

Putaran kedua perundingan akan diadakan di Islamabad pada 1 Maret 1982, tetapi pada saat terakhir India menundanya untuk waktu tak tentu sebagai protes terhadap ucapan wakil Pakistan dalam Sidang Komisi PBB untuk Hak-hak Asasi Manusia di Jenewa bulan Pebruari 1982 mengenai soal Kashmir.² Akan tetapi beberapa bulan kemudian India menyatakan bersedia untuk membuka kembali perundingan-perundingan itu. Natwar Singh dikirim ke Pakistan dengan suatu surat pribadi PM Indira Gandhi untuk Presiden Zia ul-Haq. Surat ini diterima dengan kelegaan besar karena mengisyaratkan dimulainya diskusi untuk merumuskan modalitas-modalitas suatu persetujuan politik dan mekanisme implementasinya, kemungkinan besar suatu komisi gabungan. Presiden Zia menanggapi dengan mengatakan bahwa surat itu merupakan suatu langkah maju. Suasana urgensi merupakan ciri keinginan jujurnya akan suatu pendekatan antara kedua negara, yang secara efektif menyingkirkan ancaman militer itu sendiri.³

Sebagai lanjutan, pada 1 Nopember 1982 Presiden Zia singgah sebentar di New Delhi dan bertemu dengan Perdana Menteri India. Kedua pemimpin itu meninjau soal-soal bilateral maupun regional dan global. Mereka mencapai sepakat kata untuk membentuk suatu *Komisi Gabungan India-Pakistan* dan mengeluarkan instruksi-instruksi untuk dengan cepat menyelesaikan modalitas-modalitas dan formalitas-formalitasnya. Sesuai dengan itu, pejabat-pejabat kedua negara akan bertemu di New Delhi pada bulan Desember 1982. Mereka juga akan membicarakan rancangan pakta non-agresi Pakistan

¹Lihat Salamat Ali, "Slow March to Detente," *Far Eastern Economic Review*, 5 Pebruari 1982; "Going to the Mountain," *Asiaweek*, 12 Pebruari 1982.

²Lihat Salamat Ali, "Clouds over Kashmir," *Far Eastern Economic Review*, 5 Maret 1982.

³Lihat Salamat Ali, "Peace in a Package," *Far Eastern Economic Review*, 11 Juni 1982.

dan rancangan perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama India. Pada akhir pembicaraan mereka, Presiden Zia mengatakan bahwa pertukaran pandangan dengan PM Indira Gandhi memperkuat kepercayaannya bahwa usaha kedua negara untuk membangun hubungan kepercayaan dan persahabatan akan berhasil demi keuntungan bersama kedua negara itu dan demi perdamaian dan keamanan di kawasan.¹

Sebagai ringkasan kiranya dapat dikatakan bahwa kecuali di Afghanistan, sejak perang India-Pakistan tahun 1971 ada perdamaian di Asia Selatan dalam arti bahwa tiada peperangan, akan tetapi suatu perdamaian yang rapuh di mana peredaan ketegangan silih berganti dengan ketegangan dan bahaya pecahnya perang. Usaha perdamaian dihambat oleh saling curiga yang sulit diatasi karena telah berakar.

MEMELIHARA DAN MEMPERKUAT PERDAMAIAN DAN KEAMANAN

Dengan demikian, bila kita bicara tentang strategi perdamaian dan keamanan di Asia Selatan, yang dimaksud ialah strategi untuk *memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan*. Dalam tulisan ini dibicarakan sejumlah langkah yang pada hemat kami hendaknya diambil untuk memelihara dan mengukuhkan perdamaian dan keamanan di kawasan itu.

Sebelumnya kami ingin menegaskan bahwa langkah-langkah itu *perlu diambil secara bersama-sama*. Secara terpisah langkah-langkah itu tidak banyak berarti, tetapi bila diambil bersama-sama dalam suatu kombinasi yang tepat paling tidak bisa memberikan sumbangan untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan. Kita juga harus mencatat bahwa perdamaian adalah suatu proses yang makan waktu dan mempunyai momentumnya sendiri. Usaha-usaha perdamaian saling memperkuat dan menjadi semakin kuat, biarpun juga bisa terjadi kemunduran-kemunduran. Seperti kita lihat di atas, trend pokok dalam sejarah umat manusia ialah trend menuju dihapusnya konflik bersenjata di bagian-bagian dunia yang semakin luas dalam arti bahwa perkelahian pertama dihentikan di wilayah suku, kemudian di wilayah negara dan akhirnya antara bangsa-bangsa dalam kawasan yang besar.

¹Lihat karangan "Hors d'oeuvres Came with Lunch," *The Economist*, 6 Nopember 1982; Rodney Tasker, "Peace on the Menu," *Far Eastern Economic Review*, 5 Nopember 1982; dan "A Caggy Handshake Across a Troubled Frontier," *South*, Januari 1983.

PELAKSANAAN PIAGAM PBB

Cara yang paling efektif untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional sudah barang tentu adalah *pelaksanaan ketentuan-ketentuan Piagam PBB*. Pada hakikatnya PBB adalah suatu instrumen esensial untuk memelihara perdamaian, meningkatkan keamanan dan mengembangkan kerja sama internasional. *PBB adalah suatu sistem perdamaian dan keamanan internasional*.¹

Piagam PBB memberikan banyak kemungkinan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Kemungkinan-kemungkinan itu tetap berlaku dalam keadaan dunia yang berubah dengan cepatnya 38 tahun sesudah Piagam itu diterima. Dengan bertindak sesuai dengan Piagamnya itu, PBB telah memberikan banyak sumbangan untuk memperkuat perdamaian dan meredakan konflik-konflik internasional. Sumbangan-sumbangan ini telah ikut menyelamatkan umat manusia dari suatu perang dunia baru selama lebih dari tiga dasawarsa. PBB telah mengambil banyak keputusan sehubungan dengan pemeliharaan keamanan internasional, perlucutan senjata, penghapusan kolonialisme dan rasialisme, dan pengembangan norma-norma hukum internasional yang disetujui negara-negara anggotanya. Khususnya Dewan Keamanan telah memainkan peranan penting dalam penyelesaian sejumlah konflik internasional yang bisa mengobarkan peperangan.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa sistem perdamaian dan keamanan PBB itu *belum dimanfaatkan sepenuhnya*, terutama karena negara-negara anggotanya tidak mempunyai kemauan politik untuk menggunakan potensi PBB secara penuh. Efektivitas PBB terutama bergantung pada kesediaan para anggotanya untuk memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan pada mereka oleh Piagam, untuk bekerja sama dan mencari suatu penyelesaian khususnya bila-mana perdamaian dan keamanan internasional dalam taruhan. Kenyataannya negara-negara anggota PBB tidak selalu sepakat mengenai penggunaan sarana-sarana yang digariskan oleh Piagam untuk memungkinkan PBB memelihara perdamaian dan keamanan internasional secara efektif. Khususnya negara-negara besar sering kurang bersedia untuk bekerja sama di PBB guna memperkuat keamanan internasional. Kecenderungan mereka untuk menafsirkan perkembangan-perkembangan di dunia dalam perspektif hubungan timbal-balik mereka sering mempersulit PBB menjalankan tugasnya. Secara demikian Dewan Keamanan tidak selalu mampu mengakhiri konflik. Selain itu banyak keputusan Dewan Keamanan tidak dilaksanakan.

Bahwa keputusan-keputusan Dewan Keamanan tidak efektif bukan salah Piagam PBB melainkan *salah negara-negara anggotanya karena mereka tidak*

¹Lihat *Relationship between Disarmament and International Security*, *op. cit.*, hal. 38.

mau melaksanakannya. Pasal 25 Piagam misalnya menyatakan bahwa negara-negara anggota sepakat untuk menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan, dan pasal 2 paragraf 5 menegaskan bahwa semua anggota akan memberikan segala bantuan kepada PBB dalam setiap tindakan yang diambilnya sesuai dengan Piagam dan tidak akan mendukung negara mana pun yang dikenakan tindakan preventif atau penegakan (enforcement).

Implementasi keputusan-keputusan Dewan Keamanan adalah di pusat seluruh struktur PBB dalam tanggung jawabnya untuk perdamaian dan keamanan internasional. Diperkuatnya PBB untuk sebagian besar bergantung pada efektivitas Dewan Keamanan, yang pertama-tama bertanggung jawab untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dan yang keputusan-keputusannya seharusnya dilaksanakan oleh semua anggota PBB.

Menurut pasal 1 paragraf 1 Piagam PBB, pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional harus dicapai dengan *tindakan-tindakan kolektif* untuk mencegah atau menyingkirkan ancaman terhadap perdamaian, untuk menindak tindakan-tindakan agresi atau pelanggaran perdamaian lain dan untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan secara damai. Dalam rangka itu negara-negara anggota harus bertindak sesuai dengan asas-asas keadilan dan hukum internasional serta *menegakkan keputusan-keputusan PBB*. Menurut pasal 43 negara-negara anggota berjanji akan menyediakan bagi Dewan Keamanan, atas seruannya dan sesuai dengan perjanjian atau perjanjian-perjanjian khusus, angkatan bersenjata, bantuan dan fasilitas-fasilitas, termasuk hak lintas, yang perlu untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Secara demikian Dewan Keamanan akan mempunyai sumber-sumber daya yang diperlukan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Akan tetapi perjanjian semacam itu tidak pernah diadakan. Agar Dewan Keamanan efektif, negara-negara anggota PBB harus bersedia mengadakan perjanjian semacam itu dengan Dewan Keamanan untuk menyediakan kontingen-kontingen angkatan bersenjata mereka dan lain sebagainya.¹

Selain itu, *hegemoni negara-negara besar di Dewan Keamanan dan penggunaan hak veto mereka merusak atau mengurangi efektivitas Dewan*. Oleh sebab itu Piagam PBB harus ditinjau kembali dan diperbaiki sesuai dengan persamaan semua negara anggota PBB. Perlu diperjuangkan agar dicapai banyak kemajuan ke arah demokratisasi hubungan internasional dan amandemen Piagam, khususnya mengenai hak veto, dalam rangka menjamin kepentingan-kepentingan semua negara dan secara demikian ikut menyesuaikan sistem PBB dengan kenyataan-kenyataan baru berdasarkan hormat terhadap kedaulatan dan persamaan semua negara.

¹*Ibid.*, hal. 38-39.

Di samping pelaksanaan sistem perdamaian dan keamanan internasional Piagamnya, PBB itu sendiri, dalam rangka memperkuat perdamaian dan keamanan, menganjurkan *sejumlah sarana tambahan* yang berkaitan dengan perilaku antar negara, terutama dalam dokumen-dokumen PBB berikut: (1) Deklarasi Asas-asas Hukum Internasional Mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerja Sama di Antara Negara-negara, 24 Oktober 1970; (2) Deklarasi Mengenai Diperkuatnya Keamanan Internasional, 16 Desember 1970; (3) Deklarasi dan Program Aksi Pembentukan Suatu Tata Ekonomi Internasional Baru, 1 Mei 1974; (4) Piagam Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Ekonomi Negara-negara, 12 Desember 1974; dan (5) Dokumen Final Sidang Khusus Kesepuluh Majelis Umum PBB, 30 Juni 1978.¹

Khususnya pelaksanaan asas-asas yang dituangkan dalam Deklarasi Asas-asas Hukum Internasional Mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerja Sama Antara Negara-negara sangat penting untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional dan untuk perwujudan tujuan-tujuan PBB yang lain (lihat Lampiran 1).

PENGATURAN KEAMANAN NASIONAL

Pengaturan keamanan regional juga bisa memainkan peranan yang penting dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan di suatu kawasan dan dalam penyelesaian sengketa-sengketa secara damai. Para anggota pengaturan regional semacam itu akan berusaha menyelesaikan sengketa-sengketa lokal mereka secara damai lewat pengaturan itu sebelum mengajukannya kepada Dewan Keamanan. Dewan Keamanan itu sendiri hendaknya mendorong hal itu dan di mana tepat menggunakan pengaturan regional itu untuk tindakan penegakan (enforcement) di bawah kekuasaannya.²

Pengaturan atau badan regional yang menangani keamanan di kawasan dan lain-lain masalah yang relevan akan memberikan sumbangan yang positif untuk keamanan dan pengembangan kerja sama antara negara-negara di kawasan. Entitas semacam itu hendaknya mencakup semua negara di kawasan dan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dan masalah-masalah keamanan mereka.

Permulaan penting dalam hal ini telah dilakukan. Di antara contoh-contohnya belakangan ini dapat disebutkan Konferensi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (CSCE) dan Organisasi untuk Melarang Senjata Nuklir di

¹*Ibid.*, hal. 12.

²*Ibid.*, hal. 44.

Amerika Latin (OPANAL) yang dibentuk untuk melaksanakan Perjanjian Tlatelolco.¹ Negara-negara Asia Selatan bisa mengadakan pengaturan keamanan regional semacam itu dan sebaiknya juga melakukannya.

MEMAJUKAN DETENTE DI KAWASAN

Cara lain untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan di Asia Selatan ialah *memajukan detente*. Detente adalah suatu proses *pereadaan ketegangan* dalam hubungan internasional. Ia berarti suatu kesediaan untuk memecahkan masalah-masalah seperti menyingkirkan bahaya perang, melenyapkan kepincangan-kepincangan dalam hubungan ekonomi internasional dan mengambil langkah-langkah untuk menghentikan perlombaan senjata. Secara lebih spesifik detente berarti suatu kesediaan untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan secara damai, bukan dengan kekerasan, ancaman atau tekanan. Ia merupakan suatu kemauan untuk mengambil langkah-langkah praktis guna melenyapkan kecurigaan, membangkitkan saling percaya dan memperhatikan kepentingan-kepentingan sah negara-negara lain. Pendek kata, detente adalah suatu proses yang membuka jalan menuju hubungan yang damai dan mantap antara negara-negara berdasarkan keadilan, persamaan dan kerja sama.

Suatu syarat esensial detente adalah *pelaksanaan asas-asas dan tujuan-tujuan PBB* seperti ditetapkan dalam Piagamnya maupun asas-asas yang disebutkan dalam Deklarasi Asas-asas Hukum Internasional mengenai Hubungan dan Kerja Sama antara Negara-negara, Deklarasi mengenai Perdamaian dan Konsolidasi Detente Internasional dan lain-lain asas serta sumber hukum internasional yang disetujui secara internasional.

Agar detente internasional berkembang dan meluas, semua negara harus mengambil tindakan-tindakan secara persisten untuk *menghentikan perlombaan senjata*. Mereka juga harus mengambil langkah-langkah efektif menuju pelaksanaan sistem keamanan internasional, termasuk mengusahakan dan memelihara perdamaian, menyelesaikan situasi-situasi konflik, menyelesaikan proses dekolonisasi, meningkatkan hak-hak asasi manusia termasuk kebebasan-kebebasan dasar, dan menyusun kembali tata ekonomi internasional berdasarkan keadilan dan demokrasi. Usaha-usaha semacam itu harus dilakukan sejalan dengan tindakan-tindakan untuk mengurangi konfrontasi militer dan mencapai perlucutan senjata.²

¹*Ibid.*, hal. 45.

²*Ibid.*, hal. 23-26.

Detente harus dipertahankan sebagai suatu *proses global*. Sebagai bagian usaha ini, detente telah dikembangkan secara lebih terperinci di tingkat regional. Ia telah mempunyai hasil yang paling nyata di Eropa. Hakikat dan tujuannya dituangkan dalam *Final Act* Konpersi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa, yang diterima di Helsinki pada 1 Agustus 1975. *Final Act* ini bisa dianggap sebagai memberikan suatu landasan politik dan moral untuk mengembangkan detente dan sistem keamanan di Eropa dengan menetapkan suatu kode perilaku internasional pihak-pihaknya.¹ Langkah-langkah serupa di Asia Selatan untuk memajukan keamanan dan kerja sama bisa dan harus dipertimbangkan sebagai suatu cara praktis guna memajukan detente.

KERJA SAMA REGIONAL

Hubungan antara negara-negara Asia Selatan juga bisa diperbaiki lewat *kerja sama di bidang politik, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial, kebudayaan dan kemanusiaan*. Pengembangan kerja sama, pertukaran dan kontak antara negara-negara maupun antara organisasi-organisasi non-pemerintah dan orang-orang negara-negara itu bisa membantu memajukan hubungan baik maupun saling percaya.

Kerja sama internasional cenderung untuk memajukan perdamaian dan keamanan dengan memperkuat ikatan-ikatan antara negara-negara, menjalin hubungan antara mereka berdasarkan keuntungan bersama, dan membuat setiap negara berkepentingan secara langsung dengan pembangunan komunitas internasional yang bebas dari konfrontasi dan konflik. Efektivitas kerja sama paling baik dijamin dengan menyusun kembali hubungan ekonomi internasional berdasarkan keadilan dan demokrasi. Ia juga dipermudah bila pertukaran dan program-program tidak dibatasi pada hubungan antar pemerintah tetapi melibatkan semua sektor masyarakat. Kerja sama ekonomi internasional yang lebih luas demi kepentingan bersama semua negara akan menciptakan kondisi yang baik untuk memperkuat perdamaian dan keamanan baik regional maupun global.

Kerja sama ekonomi antara negara-negara di bidang-bidang seperti perdagangan, produksi bersama dan pertukaran ilmu pengetahuan serta teknologi menciptakan ikatan-ikatan kuat antara mereka di bermacam-macam tingkat dalam masyarakat dan memberi masing-masing *suatu taruhan ekonomi untuk memelihara perdamaian*. Asal didasarkan atas asas-asas persamaan hak dan keuntungan bersama, ikatan-ikatan komersial dan hubungan-hubungan praktis dan secara bisnis yang dijalin sebagai akibatnya juga bisa

¹*Ibid.*, hal. 26-27.

berfungsi sebagai suatu landasan yang kukuh untuk hubungan-hubungan politik dan lain-lain yang damai.¹

Kerja sama regional menemukan contohnya dalam perkembangan-perkembangan tertentu dalam hubungan internasional modern. Di Amerika Latin kita jumpai suatu tradisi lama kerja sama regional dan sejumlah lembaga dan modalitas telah diciptakan untuk memajukannya, untuk meredakan ketegangan dan menyelesaikan sengketa-sengketa di kawasan. Juga dapat disebutkan kasus ASEAN yang telah berhasil mengubah konfrontasi antar negara menjadi kerja sama dan perdamaian serta keamanan yang mantap di kawasan Asia Tenggara.

Dalam dasawarsa terakhir, kerja sama politik dan lain-lain di antara negara-negara Eropa meningkat dan kini telah merupakan suatu praktek reguler. Kontak-kontak ini menunjang usaha mengurangi dan menyingkirkan perbedaan-perbedaan dan salah-salah pengertian tertentu. Kontak-kontak bilateral telah membantu membuka jalan menuju kerja sama dan keamanan regional yang lebih besar. Dalam kerja sama multilateral, Konferensi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa dengan Final Act-nya merupakan suatu tonggak sejarah.²

Ketujuh negara Asia Selatan kenyataannya telah menyatakan keinginan mereka untuk bekerja sama demi kesejahteraan bersama mereka dan telah mulai *menjajaki kemungkinan membentuk suatu organisasi kerja sama regional* semacam itu. Pada 20-23 April 1981 mereka mengadakan pertemuan di Kolombo untuk mempertimbangkan usul mendiang Presiden Bangladesh, Ziaur Rahman, untuk membentuk suatu kerangka bagi kerja sama ekonomi regional di Asia Selatan. Sebagai hasil pembicaraan-pembicaraan diambil suatu keputusan untuk mengadakan kerja sama regional. Dalam rangka itu mereka sepakat untuk memeriksa lima bidang kerja sama regional yang mungkin: pertanian, pembangunan pedesaan, telekomunikasi, meteorologi, penduduk dan perencanaan kesehatan.³

Penjajakan lebih lanjut dilakukan dalam pertemuan kedua yang diadakan di Katmandu, Nepal, pada 2-5 Nopember 1981. Setelah menilai kemajuan yang dicapai sejak pertemuan Kolombo, mereka membicarakan *kerangka kelembagaan* untuk kerja sama regional semacam itu. Mereka juga mencapai sepakat kata untuk memperluas kerja sama ke bidang-bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, pengangkutan dan dinas pos.

¹*Ibid.*, hal. 29-30.

²*Ibid.*

³Lihat *Antara*, 14 Mei 1980; karangan "Plan for South Asian Regional Groupings," *Indonesian Observer*, 10 Mei 1982.

Pertemuan ketiga, yang diadakan di Islamabad pada 7-9 Agustus 1982, mengambil keputusan untuk meningkatkan kerja sama ekonomi mereka dan menyerukan agar proyek-proyek pembangunan regional segera dilaksanakan. Mereka mengukuhkan komitmen mereka untuk memajukan dan memperkuat kerja sama antara mereka dan menyatakan tekad mereka untuk meningkatkan kecepatannya.¹

MEMBANGUN SALING PERCAYA

Sangat penting untuk memelihara dan memperkuat perdamaian dan keamanan regional maupun keamanan negara masing-masing adalah tindakan-tindakan *membangun saling percaya* antara negara-negara. Untuk mencapai tujuannya, tindakan-tindakan itu harus menangani secara langsung soal-soal yang mengakibatkan ketidakamanan dan kecurigaan antara negara-negara pada umumnya atau di kawasan yang bersangkutan. Di kawasan di mana akumulasi senjata secara besar-besaran merupakan sumber utama ketidakamanan, tindakan-tindakan harus dirancang terutama untuk *mengurangi ketakutan* yang bisa timbul akibat diadakannya kegiatan-kegiatan militer seperti manuver-manuver militer yang besar. Di lain-lain kawasan untuk memperkuat saling percaya mungkin diperlukan tindakan-tindakan serupa atau tindakan-tindakan lain seperti pemasangan "hot lines" (saluran komunikasi darurat), konsultasi-konsultasi reguler mengenai soal-soal keamanan, pertukaran jenis-jenis informasi tertentu, komitmen untuk mematuhi norma-norma perilaku internasional tertentu, saling mengakui perbatasan-perbatasan yang ada, dan penarikan militer di daerah-daerah tertentu. Juga perlu diambil tindakan-tindakan untuk memperkecil risiko pecahnya perang karena kecelakaan, salah hitung atau tiadanya komunikasi.²

SISTEM KEAMANAN KOLEKTIF EROPA

Sistem Keamanan Kolektif Eropa bisa diambil sebagai suatu *model* atau *contoh* strategi perdamaian dan keamanan regional. Sistem ini adalah hasil Konferensi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (CSCE) yang menonjol dalam sejarah usaha-usaha dan usul-usul mengenai bermacam-macam segi keamanan dan perdamaian di Eropa sejak Perang Dunia II. Gagasan untuk mengadakan konferensi semacam itu dibicarakan sejak permulaan dasawarsa 1950-an. Pada tahun-tahun terakhir 1960-an dan tahun-tahun awal 1970-an gagasan itu mendapat cukup dukungan sehingga terwujud. Menyusul konsultasi-konsultasi dan pembicaraan-pembicaraan persiapan pada tahun 1972-1973, konferensi itu dibuka di Helsinki pada 3 Juli 1973, pada tingkat menteri luar negeri. Tahap kedua diadakan di Jenewa dari September 1973 sampai Juli

¹Lihat *Antara*, 10 Agustus 1982; dan *Suara Karya*, 11 Agustus 1982.

²Lihat *Relationship between Disarmament and International Security*, *op. cit.*, hal. 37.

1975, dan pertemuan yang ketiga dan terakhir di Helsinki pada 30 Juli - 1 Agustus 1975, pada tingkat politik tertinggi. Pertemuan puncak ini dihadiri oleh semua negara Eropa kecuali Albania maupun oleh Amerika Serikat dan Kanada. Pada pertemuan ini negara-negara peserta secara konsensus menerima *Final Act* Konperensi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa.¹

Final Act ini meliputi seksi-seksi berikut: soal-soal keamanan di Eropa; kerja sama di bidang-bidang ekonomi, ilmu pengetahuan serta teknologi dan lingkungan; soal-soal keamanan dan kerja sama di kawasan Laut Tengah; kerja sama di bidang kemanusiaan dan lain-lain bidang; dan lanjutan konperensi.

Dalam pembukaan ditekankan maksud memperbaiki dan meningkatkan hubungan antara pihak-pihak dan memberikan sumbangan bagi perdamaian, keamanan, keadilan dan kerja sama. Tema-tema pokoknya adalah sasaran menciptakan perdamaian yang sejati dan menetap untuk bangsa-bangsa mereka, bebas dari ancaman atau percobaan terhadap keamanan mereka; perlunya membuat detente suatu proses yang berlanjut dan semakin viabel dan menyeluruh dengan lingkup universal; harapan akan hubungan yang lebih baik dan lebih erat antara mereka di semua bidang; keharusan menghapus kecurigaan dan meningkatkan kepercayaan; perlunya memperkuat perdamaian dan keamanan dunia; dan pemajuan hak-hak asasi, kemajuan ekonomi dan sosial dan kesejahteraan semua bangsa.

Seksi untuk soal-soal keamanan di Eropa memuat Deklarasi Asas-asas Pembimbing Hubungan-hubungan antara Negara-negara Peserta dan Dokumen mengenai Tindakan-tindakan Membangun Kepercayaan dan Segi-segi Keamanan serta Perlucutan Senjata Tertentu.

Deklarasi itu menyebutkan dan menguraikan 10 asas pembimbing hubungan antara negara-negara peserta (lihat Lampiran 2). Negara-negara peserta menyatakan tekad mereka untuk menghormati dan melaksanakan, masing-masing dalam hubungannya dengan semua negara peserta lainnya, asas-asas itu.²

Tindakan-tindakan *membangun kepercayaan* dimasukkan karena pihak-pihak mengakui perlunya menyumbang pada usaha mengurangi bahaya pecahnya konflik bersenjata dan bahaya salah mengerti atau salah hitung mengenai kegiatan-kegiatan militer yang bisa menimbulkan ketakutan. Tindakan-tindakan yang disebutkan ialah pemberitahuan sebelum diadakan manuver-manuver militer yang besar dan lain-lain; pertukaran pengamat;

¹Lihat *Study on All the Aspects of Regional Disarmament* (New York: United Nations, 1981), hal. 8.

²Lihat *Relationship between Disarmament and International Security*, *op. cit.*, hal. 26.

pemberitahuan sebelum diadakan gerakan-gerakan militer yang penting; dan lain-lain tindakan membangun kepercayaan.

Tindakan-tindakan ini sederhana dan berhati-hati, tetapi dimasukkannya komitmen-komitmen semacam itu dalam suatu dokumen yang disetujui secara multilateral merupakan sesuatu yang baru. Penetapannya merupakan suatu langkah pertama yang penting guna membantu mengurangi insentif untuk kompetisi dan reaksi berlebihan yang bisa bersumber pada ketidakpastian dalam menafsirkan kegiatan-kegiatan militer lain-lain negara. Semua tindakan ini berusaha meredakan ketakutan dengan keterbukaan yang meningkat dan saling pengertian.¹

Konperensi juga bermaksud *menggalakkan perlucutan senjata*. Seperti dinyatakan dalam *Final Act*, negara-negara peserta mengakui bahwa mereka semua menaruh minat atas usaha-usaha yang dimaksud untuk mengurangi konfrontasi militer dan menggalakkan perlucutan senjata yang harus melengkapi detente politik di Eropa dan memperkuat keamanan mereka.

Final Act juga memuat pedoman-pedoman dan anjuran-anjuran untuk *kerja sama di semua bidang* perdagangan, industri, ilmu dan teknologi, lingkungan dan lain-lain bidang kegiatan ekonomi dalam rangka memperkuat perdamaian dan keamanan. Ia juga memuat ketentuan-ketentuan terperinci mengenai peningkatan pertukaran pendidikan, penyebaran informasi yang lebih luas, kontak antara orang-orang dan pemecahan masalah-masalah kemanusiaan dalam rangka memperkuat perdamaian dan pengertian antara bangsa-bangsa.²

PENUTUP

Sebagai penutup, perdamaian dan keamanan di Asia Selatan bisa dan harus dipelihara dan diperkuat oleh negara-negara kawasan ini dengan melaksanakan ketentuan-ketentuan Piagam PBB yang mengatur hubungan antar negara dan penyelesaian sengketa-sengketa internasional. Hal itu juga bisa ditunjang dengan mengadakan pengaturan keamanan regional, memajukan detente, mengembangkan kerja sama regional di segala bidang dan membangun saling percaya antara negara-negara. Sistem perdamaian dan keamanan hasil Konperensi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa kiranya bisa dijadikan contoh. Walaupun terdapat kelemahan-kelemahan khususnya dalam pelaksanaannya, sistem itu bukan saja berhasil memelihara perdamaian dan keamanan di Eropa tetapi juga memantapkannya.

¹Lihat *Study on All the Aspects of Regional Disarmament*, op. cit., hal. 8-9.

²Lihat *Relationship between Disarmament and International Security*, op. cit., hal. 27.

Lampiran 1

ASAS-ASAS HUBUNGAN BERSAHABAT ANTAR NEGARA*

- (a) Asas bahwa dalam hubungan internasional mereka negara-negara tidak akan mengancam atau menggunakan kekerasan terhadap keutuhan wilayah atau kemerdekaan politik negara mana pun, atau secara lain yang tidak konsisten dengan tujuan-tujuan PBB;
- (b) Asas bahwa negara-negara akan menyelesaikan sengketa-sengketa internasional mereka dengan cara-cara damai dan secara demikian sehingga perdamaian dan keamanan internasional dan keadilan tidak dibahayakan;
- (c) Kewajiban untuk tidak mencampuri soal-soal dalam yurisdiksi dalam negeri negara mana pun, sesuai dengan Piagam;
- (d) Kewajiban negara-negara untuk bekerja sama satu sama lain sesuai dengan Piagam;
- (e) Asas persamaan hak-hak dan penentuan-diri bangsa-bangsa;
- (f) Asas persamaan kedaulatan negara-negara;
- (g) Asas bahwa negara-negara secara bonafit akan memenuhi kewajiban-kewajiban yang mereka terima sesuai dengan Piagam; begitu rupa sehingga menjamin penerapannya secara lebih efektif dalam masyarakat internasional akan memajukan perwujudan tujuan-tujuan PBB.

Lampiran 2

ASAS-ASAS PEMBIMBING HUBUNGAN ANTAR NEGARA**

- 1. Persamaan kedaulatan, hormat untuk hak-hak yang inheren dalam kedaulatan;
- 2. Tidak mengancam atau menggunakan kekerasan;
- 3. Tak dapat dilanggarnya perbatasan-perbatasan;
- 4. Keutuhan wilayah negara-negara;
- 5. Penyelesaian sengketa-sengketa secara damai;
- 6. Tidak mencampuri urusan-urusan dalam negeri;
- 7. Hormat untuk hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi manusia, termasuk kebebasan pikiran, kata hati, agama atau kepercayaan;
- 8. Persamaan hak-hak dan penentuan-diri bangsa-bangsa;
- 9. Kerja sama antara negara-negara;
- 10. Secara bonafit memenuhi kewajiban-kewajiban di bawah hukum internasional.

* Asas-asas ini secara khidmat dinyatakan dalam Deklarasi Asas-asas Hukum Internasional mengenai Hubungan-hubungan Bersahabat dan Kerja Sama antara Negara-negara sesuai dengan Piagam PBB. Deklarasi ini dimuat dalam Lampiran Resolusi 2625 (XXV) Majelis Umum PBB, yang diterima tanpa pemungutan suara pada 24 Oktober 1970.

** Asas-asas ini disebutkan dalam Deklarasi Asas-asas Pembimbing Hubungan-hubungan antara Negara-negara Peserta Final Act. Negara-negara Peserta menyatakan tekad mereka untuk menghormati dan melaksanakan asas-asas yang membimbing hubungan timbal-balik mereka ini.

INDIA DAN ASIA TENGGARA

Michael B. SOEBAGYO*

PENDAHULUAN

Keadaan politik di kawasan Asia Selatan dan Asia Tenggara menunjukkan suhu yang tinggi, khususnya karena Indocina dan Afghanistan menjadi area pertarungan kekuatan politik. Pertarungan ini memberikan peluang kepada negara-negara superpower untuk melibatkan diri dan berebut pengaruh politik. Intervensi Uni Soviet di Afghanistan dan campur tangan Vietnam di Kampuchea yang diduga bersumber pada ekspansionisme Uni Soviet dan Vietnam mengundang kekuatan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, yang telah berkecenderungan untuk membendung perluasan pengaruh Uni Soviet dengan cara apa pun.

Intervensi Uni Soviet di Afghanistan itu telah menciptakan "Perang Dingin" di ambang pintu India. Sebagai reaksi terhadap kejadian ini maka terjadi peningkatan kegiatan di pangkalan Angkatan Laut Amerika Serikat di Diego Garcia, sebuah pulau atol yang terletak 1.000 mil di sebelah selatan India. Selain itu Pakistan menjadi negara penyangga baru terhadap perluasan pengaruh Uni Soviet. Untuk menghadapi ancaman baru Uni Soviet itu, Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya berusaha meningkatkan kemampuan pertahanan Pakistan. Dalam rangka itu Amerika Serikat dan Cina memberikan bantuan militer termasuk persenjataan yang mutakhir.

Dalam masalah Kampuchea belum ada titik terang penyelesaian secara damai. Gerilyawan-gerilyawan Khmer Merah dan kelompok-kelompok perlawanan lain berusaha menumbangkan rezim Heng Samrin yang didukung kekekuatan militer Vietnam. Sejauh ini Pemerintah Kampuchea Demokratis mendapat dukungan internasional yang luas karena dianggap pemerintah yang

*Staf CSIS.

sah. Bentrokan bersenjata telah terjadi di perbatasan Muangthai dan Cina. Bahkan telah terjadi "perang lokal" yang melibatkan kekuatan militer Cina dan Vietnam. Vietnam mendapat dukungan dari Uni Soviet karena kedua negara ini telah menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama.

Sehubungan dengan perkembangan di anak benua India dan sekelilingnya itu, Menlu India P.V. Narasimha Rao mengatakan di depan Parlemen India bahwa keadaan dunia dewasa ini menunjukkan suhu yang eksplosif, dan bahwa dasawarsa 1970-an merupakan masa peredaan ketegangan atau "detente" sedangkan dasawarsa 1980-an suatu periode konfrontasi. Pernyataan ini khususnya dikeluarkan sehubungan dengan timbulnya "Perang Dingin" di Asia Selatan dan "Perang Lokal" di kawasan Asia Tenggara. Ketakutan akan ancaman terhadap keamanan nasionalnya membuat India melihat kawasan Asia Selatan sebagai medan konfrontasi kekuatan superpower.

Diplomasi yang dilancarkan India dalam masalah Afghanistan dan Indocina tidak sepenuhnya sejalan dengan pandangan negara-negara yang tergabung dalam ASEAN. Pada umumnya diplomasi India itu tidak mendukung tetapi malahan bertentangan dengan keputusan yang diambil ASEAN. India bukan saja tidak mendukung ASEAN dalam pemungutan suara di Majelis Umum PBB mengenai masalah Kampuchea tetapi juga mengakui rezim Heng Samrin dan memboikot Konferensi Internasional tentang Kampuchea yang diadakan di bawah naungan PBB. India tidak membantu usaha ASEAN untuk menyelesaikan masalah Kampuchea secara damai. Sebagai akibatnya hubungan India-ASEAN menjadi lebih renggang.

Sebaliknya dapat dilihat jelas bahwa India mempunyai hubungan yang sangat erat dengan Uni Soviet. Kedua negara ini telah menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama pada tahun 1971. Uni Soviet banyak membantu India dalam pembangunan militer, industri dan juga teknologi. Dukungan Uni Soviet juga memperkuat kedudukan India untuk berunding dengan Cina untuk menyelesaikan sengketa perbatasan tahun 1962. Sejak lama India juga mempunyai hubungan yang sangat erat dengan Vietnam, antara lain karena sejak era Ho Chi Minh sampai Pham van Dong Vietnam selalu mendukung India dalam sengketanya dengan Pakistan mengenai Kashmir. Dan hubungan ini menjadi lebih erat karena mereka merasakan Cina sebagai ancaman bersama. Selain itu Vietnam juga mempunyai Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama dengan Uni Soviet.

Mengingat potensi India sebagai negara yang besar dan negara terkemuka dalam gerakan Non-Blok, maka ASEAN dapat merintis kerja sama dengan negara itu dalam dialog dengan negara-negara yang sudah maju. Di samping itu ASEAN merupakan pasar barang yang sementara ini dikuasai oleh Jepang

dan oleh sebab itu sangat bergantung padanya. Masuknya barang-barang industri India bisa mengurangi ketergantungan itu.¹ Se jauh ini India dan ASEAN berbeda persepsi mengenai ancaman Cina terhadap negara-negara Asia Tenggara. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan sejauh mana dapat dicapai titik temu antara mereka.

INDIA DAN MASALAH KAMPUCHEA

Konflik di Indocina telah menimbulkan perang lokal. Vietnam menyerbu Kampuchea untuk menggulingkan Pemerintah Khmer Merah pimpinan Pol Pot dan kemudian menunjuk pemerintah baru di bawah Heng Samrin. Sementara itu Cina ingin mempunyai pengaruh yang kuat atas negara-negara tetangganya karena tidak menginginkan bahwa keamanan nasionalnya terancam oleh kepungan musuh. Se jauh ini Cina terlibat dalam sengketa perbatasan dengan Vietnam dan tidak menginginkan bahwa kepemimpinan negara-negara Indocina berada di tangan Vietnam yang bersahabat dengan Uni Soviet, musuh nomor satunya. Sebagai reaksi terhadap campur tangan Vietnam di Kampuchea itu, rezim Pol Pot yang telah digulingkan melancarkan perang gerilya dan terjadi pertempuran-pertempuran sengit di daerah perbatasan Kampuchea-Muangthai. Dengan demikian perang lokal itu mau tidak mau melibatkan Muangthai sebagai negara tetangga yang paling dekat. Dengan negara-negara ASEAN lainnya Muangthai tidak mengakui rezim Heng Samrin sebagai Pemerintah Kampuchea yang sah karena dipaksakan oleh tentara Vietnam. Bagi mereka rezim Kampuchea Demokratis (Khmer Merah) merupakan Pemerintah Kampuchea yang sebenarnya.

Perkembangan polarisasi kekuatan dalam krisis Kampuchea ini semakin mempersulit upaya untuk menyelesaikannya secara damai. Hal ini dapat dilihat dalam kenyataan bahwa sejak Vietnam menempatkan pasukannya di Kampuchea pada akhir tahun 1978 sering terjadi bentrokan bersenjata dan pelanggaran perbatasan Muangthai. Untuk memaksa Vietnam menarik mundur pasukannya dari Kampuchea, Cina melakukan serangan hukuman terhadapnya dalam "Perang Perbatasan Cina-Vietnam" dalam bulan Pebruari-Maret 1979. Kedua negara menderita kerugian besar karena kehilangan banyak pasukan dan peralatan militer, akan tetapi maksud Cina tidak tercapai. Di bawah tekanan internasional yang terus meningkat, Cina akhirnya menarik mundur pasukannya akan tetapi mengancam akan melancarkan serangan hukuman lagi bila Vietnam melakukan provokasi-provokasi baru.

Sementara itu rezim Heng Samrin mendapatkan pengakuan sebagai pemerintah sah Kampuchea dari beberapa negara, antara lain Uni Soviet. Pada

¹Lihat karangan dalam *Asiaweek*, 12 Juni 1981.

7 Juli 1980 Pemerintah India juga mengakuinya dan membuka hubungan diplomatik dengan Republik Rakyat Kampuchea di bawah pimpinannya. Dalam suatu pernyataan politik di depan Parlemen India Menlu P.V. Narasimha Rao atas nama Pemerintah India mengatakan: (1) India telah mempunyai hubungan yang erat dengan Kampuchea sejak berabad-abad; (2) perkembangan di Asia Tenggara menghendaki peredaaan ketegangan dan peningkatan stabilitas regional agar dapat dibangun masyarakat yang makmur; (3) hubungan India-ASEAN akan terus ditingkatkan sebab dialog yang intensif akan membantu menyelesaikan persoalan; dan (4) pengakuan terhadap pemerintah baru Kampuchea dilakukan berdasarkan keinginan mayoritas opini politik di India dan Kampuchea membutuhkan bantuan dari masyarakat internasional untuk membangun perekonomian, memulihkan infrastruktur dan status kedaulatan negara serta bangsa yang merdeka dan netral.¹

Usaha India untuk ikut menyelesaikan masalah Kampuchea itu dilakukan dengan membentuk dan mengirimkan suatu Misi Pencari Fakta ASEAN-Vietnam pimpinan Dinesh Sing. Misi ini berusaha memberikan pengertian bahwa India mengikuti cara legal untuk mengakui suatu pemerintah. Faktor utama yang diperhatikan ialah bahwa pemerintah itu berfungsi secara efektif. Soal setuju atau tidak setuju dengan pemerintah itu tidak masuk perhitungan.² Di lain pihak, keterlibatan Vietnam di Kampuchea dengan menempatkan pasukannya mempunyai tujuan yang serupa tujuan keterlibatan India dalam Perang Bangladesh tahun 1971. Hal ini menunjukkan bahwa India telah memihak Vietnam dengan mengatakan bahwa intervensi Vietnam di Kampuchea menyerupai campur tangan India di Pakistan Timur dalam Perang Bangladesh.³

Juga dikatakan bahwa pengakuan itu dilakukan oleh Pemerintah PM Indira Gandhi yang baru saja tampil kembali sebagai pemimpin India. Keberhasilan Indira Gandhi itu sebagian adalah berkat janji yang tercantum dalam manifesto kampanye pemilihan umum untuk mengakui pemerintah baru Kampuchea. Dengan demikian tampilnya kembali Indira Gandhi sebagai Perdana Menteri India mempercepat proses pengakuan Pemerintah Heng Samrin. Alasan yang dapat diutarakan adalah sebagai berikut: (1) Pemerintah Indira Gandhi telah terikat komitmen manifesto yang diumumkan dalam kampanye Pemilu 1980, sehingga setelah dipilih melakukan pengakuan itu; (2) keputusan itu berarti telah diambil berdasarkan kemauan politik mayoritas rakyat India karena Partai Kongres (I) memenangkan 67% kursi Lokh Sabha (Majelis Rendah); dan (3) faktor utama pengakuan suatu pemerintah yang baru ialah bahwa ia berfungsi secara efektif.

¹*India News* (Information Service of India, Embassy of India), 8 Juli 1980.

²*Antara*, 17 Mei 1980.

³*Pelita*, 5 Maret 1980.

PEMERINTAHAN KEDUA PM INDIRA GANDHI

Dalam pemerintahannya yang pertama Indira Gandhi memimpin India selama 10 tahun. Partai Kongres yang sejak India merdeka menguasai kehidupan politiknya memenangkan Pemilu 1967 dan memilih Indira Gandhi sebagai pengganti PM Lal Bahadur Shastri yang meninggal di Tashkent pada tahun 1966. Dalam Pemilu 1970/1971 Partai Kongres menang lagi dalam koalisi dengan Partai Komunis Kerala. Bulan Juni 1975 PM Indira Gandhi mengumumkan hukum darurat militer karena merasa bahwa pemerintah dirongrong aksi-aksi yang dilancarkan kelompok oposisi. Sebagai akibat ekses-ekses yang terjadi dalam keadaan darurat itu Indira Gandhi mengalami kekalahan dalam Pemilu Maret 1977 dan pemerintahan diambil alih oleh Partai Janata.

Akan tetapi hampir selama 3 tahun di bawah pemerintahan koalisi Janata, India mengalami masa yang paling suram. Akibat perebutan kekuasaan antara para pemimpin Partai Koalisi pemerintah tidak dapat bekerja dengan baik. Akhirnya dalam Pemilu 1980 Indira Gandhi memperoleh kepercayaan rakyat lagi untuk memimpin India. Dalam pemerintahannya yang baru Indira Gandhi merangkap sebagai menteri pertahanan, sedangkan pembantu-pembantunya adalah wajah-wajah baru yang masih muda. Yang menarik perhatian ialah bahwa Pemerintah Indira Gandhi ini mendapat dukungan kuat dari badan legislatif. Dalam Lok Sabha, Partai Kongres (I) menduduki sebanyak 355 dari 542 kursi. Sebaliknya dalam Rajya Sabha (Majelis Tinggi), Partai Kongres (I) hanya menguasai 69 dari 244 kursi. Hal ini berarti bahwa kebijakan-kebijakan yang diambilnya hanya menghadapi oposisi yang berarti dalam Majelis Tinggi dan tidak mengalami kesulitan dalam Majelis Rendah.

Pada awal pemerintahannya, Indira Gandhi melakukan suatu tindakan yang tegas dan pragmatis dalam politik luar negeri, yaitu mengakui pemerintah Heng Samrin. Tindakan ini mengukuhkan posisi Vietnam dan Uni Soviet. Sehubungan dengan itu perlu dipertanyakan apakah sikap India netral atau mendua. Di satu pihak India cenderung untuk mempertahankan sikap Non-Blok, tetapi di lain pihak cenderung untuk mendukung Uni Soviet.¹ Akan tetapi sampai batas-batas tertentu tindakan tersebut menunjukkan sikap yang waspada. Menurut Chanaknya, seorang ahli filsafat purba dan pendukung ajaran Machiavelli, pengakuan Pemerintah Heng Samrin itu dimaksud untuk menjadikan negara tetangga seorang sahabat guna menghadapi tetangga besar yang mereka musuhi bersama.² Hal itu semata-mata dilakukan untuk menggentak Cina yang sangat akrab dengan Pakistan dan meningkatkan bantuannya kepada Islamabad.

¹*Pelita*, 31 Mei 1980.

²*Far Eastern Economic Review*, 18 Juli 1980.

Tabel 1

VOLUME DAN NERACA PERDAGANGAN INDIA TAHUN 1975-1978
(dalam juta rupee)

	Volume Perdagangan			Neraca Perdagangan		
	1975/1976	1976/1977	1977/1978	1975/1976	1976/1977	1977/1978
1. Malaysia	471	639	545	185	(39)	125
2. Singapura	647	677	1.200	413	501	180
3. Indonesia ^a *	517	606	407	517	606	407
<i>ASEAN</i>	<i>1.635</i>	<i>1.922</i>	<i>2.152</i>	<i>1.115</i>	<i>1.068</i>	<i>712</i>
1. Arab Saudi	3.502	4.084	3.713	(2.300)	(2.554)	(1.243)
2. Iran	7.320	6.544	6.650	(1.866)	(3.612)	(4.318)
3. Kuwait	1.096	1.944	1.808	(156)	398	446
4. Uni Emirat Arab	663*	2.447	2.306	663	897	534
<i>Teluk Persia</i>	<i>12.581</i>	<i>15.019</i>	<i>14.477</i>	<i>(3.659)</i>	<i>(4.871)</i>	<i>(4.581)</i>
1. Mesir	1.190	1.121	857	812	699	577
2. Sudan	401	719	702	329	331	50
3. Nepal	504	510	—	504	510	—
4. Hongkong	441	768	858	441	768	858
<i>Asia Afrika</i>	<i>2.536</i>	<i>3.118</i>	<i>2.417</i>	<i>2.086</i>	<i>2.308</i>	<i>1.485</i>
1. Cekoslowakia	1.052	683	568	8	1	0
2. Jerman Timur	613	779	684	(95)	79	(2)
3. Polandia	1.611	1.548	1.249	157	786	71
4. Uni Soviet	7.125	7.610	10.985	1.209	1.466	2.149
5. Yugoslavia	395	603	898	191	383	370
<i>Negara Sosialis</i>	<i>10.796</i>	<i>11.223</i>	<i>14.384</i>	<i>1.470</i>	<i>2.715</i>	<i>2.588</i>
1. Belgia	1.307	1.721	3.599	(399)	579	445
2. Perancis	2.709	3.176	1.619	(955)	372	1.301
3. Jerman Barat	4.740	5.352	7.987	(2.392)	(760)	(3.107)
4. Italia	1.597	1.764	1.875	(1)	616	135
5. Belanda	1.413	2.597	2.180	229	1.293	560
6. Swedia*	676	357	577	(676)	(357)	(577)
7. Swiss	1.131	1.249	1.209	39	269	(143)
8. Inggris	6.881	8.414	9.869	1.515	1.990	575
<i>Eropa Barat</i>	<i>20.977</i>	<i>29.565</i>	<i>27.398</i>	<i>(9.103)</i>	<i>(5.063)</i>	<i>(1.320)</i>
1. Kanada	2.735	1.788	2.260	(1.821)	(800)	(1.364)
2. Jepang	7.870	8.400	9.320	774	2.460	774
3. Amerika Serikat	17.875	16.222	14.273	(7.523)	(4.888)	(837)
4. Australia	1.497	3.155	1.545	(533)	(1.835)	107
<i>Asia Pasifik</i>	<i>29.977</i>	<i>29.565</i>	<i>27.398</i>	<i>(9.103)</i>	<i>(5.063)</i>	<i>(1.320)</i>

Sumber: Ministry of Commerce Reports for 1977/1978 and 1978/1979 (India).

* Tanda hanya ekspor atau impor saja.

^a Volume perdagangan adalah ekspor ditambah impor.

Hubungan ekonomi antar negara dapat dilihat sebagai suatu petunjuk hubungan politik yang baik. Beberapa hal dapat diungkapkan dari data perdagangan antara India dan negara-negara partner dagang utamanya (lihat Tabel 1). Dari tahun 1975 sampai 1978 bagian volume perdagangannya dengan negara-negara Eropa Barat dan Asia Pasifik mencapai 65% dari seluruh volume perdagangan luar negerinya, dengan Uni Soviet dan Eropa Timur sekitar 15% dan dengan negara-negara Afrika 20% (lihat Tabel 2). Hubungan ekonomi itu menunjukkan suatu perubahan. Hubungan India dengan Uni Soviet meningkat satu setengah kali dalam periode 1975-1978. Dalam hubungannya dengan Eropa Barat dan ASEAN juga terjadi kenaikan.

Tabel 2

VOLUME PERDAGANGAN INDIA: DISTRIBUSI DAN PERKEMBANGANNYA 1975-1978

	Distribusi Volume Perdagangan			Pertumbuhan Perdagangan		
	1975/76	1976/77	1977/78	1975/76	1976/77	1977/78
1. ASEAN	2	2	2	100	118	132
2. Teluk Persia	16	18	16	100	119	115
3. Asia Afrika	3	4	3	100	123	95
<i>Dunia Ketiga</i>	<i>21</i>	<i>24</i>	<i>21</i>	<i>100</i>	<i>120</i>	<i>114</i>
4. Uni Soviet	9	9	12	100	107	154
<i>Dunia Kedua</i>	<i>14</i>	<i>13</i>	<i>16</i>	<i>100</i>	<i>104</i>	<i>133</i>
5. Eropa Barat	26	29	32	100	120	141
6. Asia Pasifik	38	35	31	100	99	91
<i>Dunia Pertama</i>	<i>64</i>	<i>64</i>	<i>65</i>	<i>100</i>	<i>107</i>	<i>112</i>
	100	100	100	100	110	115

Sumber: Diolah dari tabel sebelumnya.

- Catatan:
- a. Pengelompokan negara berdasarkan tabel sebelumnya;
 - b. Distribusi perdagangan menunjukkan persentase dari seluruh perdagangan;
 - c. Pertumbuhan perdagangan dilihat dengan tahun dasar 1975/1976 diberi angka indeks 100.

Hubungan India-ASEAN hanya melibatkan Malaysia, Singapura dan Indonesia. Pada umumnya neraca perdagangan menunjukkan surplus bagi India. Meskipun merupakan bagian yang kecil, hubungan ini menunjukkan suatu perkembangan yang berarti. Sampai tahun 1978, India mengeksport barang ke Indonesia tetapi tidak mengimpor barang dari negara ini. Hubungan dagangnya dengan Mesir, Sudan, Nepal dan Hongkong juga menunjukkan surplus. Demikianpun hubungan dagangnya dengan negara-negara sosialis

seperti Uni Soviet, Yugoslavia, Polandia, Jerman Timur dan Cekoslowakia menunjukkan suatu surplus yang berarti. Hal itu berarti bahwa negara-negara tersebut merupakan pasar bagi barang hasil produksi India.

Hubungan dagang India dengan Teluk Parsi, Eropa Barat, Amerika Serikat, Kanada, Jepang dan Australia pada umumnya mengalami defisit. Dari negara-negara itu India membutuhkan minyak bumi dan teknologi yang lebih maju. Akan tetapi defisit neraca perdagangan ini semakin menurun. Kenyataan itu juga menunjukkan bahwa India berusaha mengurangi ketergantungannya pada negara-negara tersebut.

Dalam masalah Indocina tampaknya India melakukan beberapa salah langkah sehingga sejauh ini belum terjalin hubungan yang erat dengan ASEAN. India melihat ASEAN sebagai suatu aliansi negara-negara yang didasarkan atas hubungan ekonomi, sosial dan kebudayaan. ASEAN tidak dibenarkan untuk melakukan tindakan politis dan militer karena sebagai negara-negara Non-Blok tidak mempunyai aliansi politik atau militer. India mempunyai hubungan bilateral yang baik dengan beberapa negara ASEAN. Akhir-akhir ini perdagangan India dengan ASEAN mencapai 18-20% dari seluruh perdagangan luar negerinya. India juga mempunyai banyak usaha patungan di kawasan ASEAN. Di Malaysia terdapat sekitar 30 perusahaan patungan India yang sedang beroperasi. Begitu juga India sudah menanamkan modal yang cukup besar di Indonesia. India mengharapkan agar hubungannya dengan ASEAN serupa dengan hubungan yang dijalinnya dengan Masyarakat Ekonomi Eropa. Hal ini berarti bahwa hubungan ekonomi itu sama sekali tidak ada hubungannya dengan sikap MEE dalam masalah Afghanistan atau Polandia.¹

Pada umumnya India kurang mendukung usaha-usaha ASEAN untuk menyelesaikan masalah Kampuchea secara damai. Diplomasi ASEAN dalam masyarakat internasional antara lain menghasilkan Resolusi Majelis Umum PBB No. 36 tanggal 6 Oktober 1980, yang menyerukan implementasi Resolusi Majelis Umum PBB No. 33 tanggal 22 Nopember 1979 dan diadakannya konperensi internasional tentang masalah Kampuchea di bawah naungan PBB. Dalam pemungutan suara mengenai rancangan resolusi yang diajukan oleh ASEAN, India tidak memberikan suaranya. Pada pertengahan bulan Juni 1981 India memberitahukan kepada PBB tidak akan menghadiri konperensi internasional tentang masalah Kampuchea yang akan diselenggarakan di New York pada 13 Juli 1981. Konperensi ini dimaksud untuk merundingkan penarikan pasukan asing (Vietnam) dari Kampuchea dan diadakannya pemilihan umum di bawah pengawasan PBB untuk memungkinkan rakyat

¹ *Asiaweek*, 12 Juni 1981.

Kampuchea memilih pemerintah yang mereka kehendaki. Dari 140 negara yang ikut dalam pemungutan suara di Majelis Umum PBB, 71 negara menjawab pertanyaan yang diajukan kepada mereka, yaitu 52 negara menyatakan akan ikut berpartisipasi, 3 negara akan datang sebagai pengamat dan 16 negara menyatakan tidak akan hadir, termasuk India.¹

Dengan demikian diplomasi yang dilakukan oleh India dan ASEAN untuk mencari penyelesaian damai bagi masalah Kampuchea tidak menunjukkan titik temu dan malahan menimbulkan jurang perbedaan yang semakin lebar. Hal itu kurang baik bagi hubungan India-ASEAN.

RRC ANCAMAN TERBESAR BAGI INDIA

Hubungan antara India dan RRC belum menunjukkan tanda-tanda yang menggembirakan. Perkembangan masalah Afghanistan dan Indocina tersebut di atas telah menghambat usaha normalisasi hubungan yang dilakukan. Kemungkinan hubungan baik antara mereka masih sulit diramalkan.

Pada tahun 1954 timbul masalah perbatasan RRC-India yang berlarut-larut. Pada tahun 1956 Cina memasuki wilayah Himachal Pradesh (India) dan pada tahun 1957 terjadi insiden berdarah di Ladakh. Akhirnya pada tahun 1962 Cina menyerbu India sejauh 80-100 km. Agresi ini berakhir dengan gencatan senjata karena dunia internasional tidak membenarkannya. Pada tahun 1965-1971 hubungan India-Pakistan sangat buruk karena Pakistan dihasut oleh Beijing untuk melawan India, biarpun kenyataannya Pakistan tidak mendapat dukungan konkrit.²

Pemimpin-pemimpin Cina mengumandangkan semboyan kebangkitan kembali kekuatan Cina yang lama dan pengembalian wilayah-wilayah yang hilang untuk membenarkan tindakan politik terhadap negara tetangganya pada ulang tahun 735 meninggalnya Jenghiz Khan. Mereka menyatakan bahwa: (1) Beijing menuntut kembali 4,5 juta km² wilayah yang menjadi milik negara-negara tetangganya (India, Birma, Laos dan Vietnam); (2) perbatasan Cina-India jauh menjorok ke selatan dibandingkan dengan garis tradisional yang ditetapkan dalam dokumen yang disetujui penguasa lama Tibet India; (3) Cina tidak pernah melanggar tapal batas India dan menduduki satu inci pun wilayahnya. *Renmin Ribao*, surat kabar Maois, menyatakan sikap ini untuk menutupi agresi militer Cina pada tahun 1959-1962 yang merebut 36.000 km² daerah Aksai Chin dan 130.000 km² daerah lain yang diklaim oleh India.³

¹ *Antara*, 21 Juni 1981; dan *Suara Karya*, 22 Juni 1981.

² *Merdeka*, 20 Maret 1979.

³ *Berita Buana*, 7 Juni 1980.

Menurut Menteri Pertahanan India di New Delhi, Cina masih tetap mencari kesempatan seperti di masa-masa lampau untuk melancarkan serangan mendadak secara besar-besaran terhadap India. Untuk menunjukkan kemungkinan itu, ia menyebutkan hal-hal berikut: (1) kesediaan India untuk menormalisasi hubungan dan mengatasi rintangan-rintangannya disambut Beijing secara tidak memadai dengan janji yang samar-samar dan tak pernah dipenuhi; (2) daerah India yang diduduki Cina menjadi pos depan yang kuat, penuh jaringan komunikasi strategis, landasan meriam dan jalur tinggal landas serta gudang perbekalan dan bahan bakar; (3) jalan raya dataran tinggi Karakorum yang terbentang melintasi sebagian besar daerah Kashmir yang dikuasai Pakistan telah dibangun dan diperluas sepanjang bagian timur laut yang berbatasan dengan India; dan (4) Cina masih terus mendukung dan mensuplai gerakan separatis di bagian timur laut India dengan uang dan senjata; secara umum dilihat bahwa beralihnya pimpinan Cina dari Mao Zedong ke Hua Guofeng tidak membawa perubahan yang nyata di gelanggang internasional, terutama terhadap India dan ini berarti bahwa asas-asas persamaan derajat, saling menghormati dan bertetangga baik kurang bisa diterapkan karena ada jurang yang tajam antara ucapan dan tindakan pimpinan Cina; dan (5) dialog Beijing dengan New Delhi hanya dilakukan berdasarkan posisi kekuatan dan klaim wilayah.¹

Kunjungan Menlu Huang Hua ke kawasan Asia Selatan merupakan suatu usaha untuk menunjukkan kemauan baik Cina untuk memperbaiki hubungan bertetangga baik. Pertemuan Menlu Huang Hua dengan PM Indira Gandhi mengungkapkan bahwa sengketa perbatasan India-Cina masih bisa terjadi di masa mendatang. Keinginan kedua belah pihak untuk berbicara lebih lanjut merupakan suatu tanda bahwa Cina tidak semata-mata ingin memperbaiki hubungan tetapi juga mempengaruhi sikap India terhadap Uni Soviet dan Pemerintah Heng Samrin di Phnom Penh.² Sejauh ini sikap PM Indira Gandhi maupun Rajiv Gandhi, yang diharapkan menjadi penggantinya setelah kematian Sanjay Gandhi, berdasarkan orientasi undang-undang dan ideologi yang tegas. Diplomasi India dilakukan berdasarkan pertimbangan yang praktis dan pragmatis sehingga terbuka kesempatan untuk suatu pilihan sejauh kepentingan nasional dapat dipertahankan.

ALIANSI GLOBAL

Poros segitiga Cina-Amerika Serikat-Jepang adalah impian Beijing yang berusaha memadukan unsur-unsur front persatuan anti-hegemoni dan menya-

¹*Berita Buana*, 14 Juli 1980.

²*Far Eastern Economic Review*, 3 Juli 1981.

tukan kegiatan politik, ekonomi dan militer mereka guna mengawasi perkembangan di Asia Pasifik dan meningkatkan pengaruhnya di kawasan ini.¹ Persekutuan serupa itu akan dapat meningkatkan kepentingan negara-negara yang bersangkutan. Setelah dijalin hubungan diplomatis antara Amerika Serikat dan Cina pada 1 Januari 1979, hubungan antara kedua negara ini semakin erat.² Dalam pertemuan Cina-Amerika Serikat di Tokyo dicapai kesepakatan bahwa mereka: (1) akan bekerja sama menghadapi kekuatan militer Uni Soviet; dan (2) memikul bersama urusan strategis jangka panjang untuk meminimalkan ancaman pembangunan militer Uni Soviet.³

Invasi militer Uni Soviet ke Afghanistan bulan Desember 1979 ternyata mempercepat proses aliansi Washington-Tokyo-Beijing. Kejadian itu mempunyai arti dan dimensi strategi global karena: (1) kemungkinan kekuatan dan teknologi Uni Soviet telah menyamai kekuatan dan teknologi kelompok Barat, khususnya Amerika Serikat, diuji coba; (2) periode 1983 adalah berbahaya bagi negara-negara Barat karena Uni Soviet diperkirakan telah berani mengambil risiko untuk mengadu kekuatan dengan Amerika Serikat; dan (3) Cina beranggapan bahwa pada tahun 1985 Uni Soviet akan meluncurkan suatu operasi militer untuk merebut kawasan Timur Tengah. Itulah strategi Uni Soviet di Timur Tengah sehubungan dengan masalah minoritas Islam di Uni Soviet dan menyusutnya suplai energi.⁴ Sejauh ini Uni Soviet berusaha melebarkan pengaruhnya ke segala penjuru dunia dan untuk sebagian berhasil menanamkan pengaruhnya di banyak kawasan.

Aliansi baru itu dirintis dengan kunjungan Presiden Nixon ke Beijing pada tahun 1972. Aliansi ini didasarkan atas kenyataan bahwa keamanan di masa depan menuntut ikatan-ikatan yang lebih erat dan bahwa sikap bersama terhadap ancaman bersama akan mendorong ketiga kekuatan itu (Amerika Serikat, Jepang dan Cina) untuk menggalang suatu barisan pertahanan bersama. Kunjungan Menteri Pertahanan Amerika Serikat Harold Brown telah mendorong proses lahirnya aliansi anti-Uni Soviet yang baru di Asia Timur antara Amerika Serikat, Jepang dan Cina. Pembicaraan antara PM Cina Hua Guofeng dan Presiden Amerika Serikat Jimmy Carter di Tokyo sewaktu pemakaman PM Jepang Masayoshi Ohira semakin mempercepat proses itu. Amerika Serikat dan Cina berusaha bersama-sama membendung ancaman Uni Soviet terhadap Pakistan dan menawarkan bantuan militer kepada negara ini untuk mempersenjatainya sebagai "zona penyangga" baru.⁵ Perkem-

¹*Berita Buana*, 19 Juni 1980.

²*Sinar Harapan*, 11 Juni 1980.

³*Ibid.*

⁴*Kompas*, 15 Pebruari 1980.

⁵*Kompas*, 15 Pebruari 1980.

bagian ini pun ikut mematangkan aliansi itu menjadi kekuatan baru yang potensial. Pada hakikatnya aliansi Washington-Tokyo-Beijing itu dibentuk untuk menghadapi ancaman hegemonisme Uni Soviet dalam rangka mewujudkan perdamaian, stabilitas dan kemajuan di kawasan Asia Pasifik.¹

Di lain pihak, aliansi itu menimbulkan persepsi yang berbeda pada Uni Soviet. Poros Washington-Tokyo-Beijing merupakan perpaduan kepentingan strategis yang dimaksud untuk menghadapi dan menjinakkan ancaman hegemonisme Uni Soviet. Untuk mengimbangnya dan membela kepentingannya itu Uni Soviet memperkuat posisinya di Afghanistan maupun Vietnam dan berusaha melumpuhkan poros aliansi baru itu.²

Krisis Kampuchea timbul bulan Desember 1978 ketika tentara Vietnam menyerbu Kampuchea dan dalam waktu singkat berhasil mengusir rezim Pol Pot yang didukung Cina serta menunjuk suatu pemerintah boneka di bawah pimpinan Heng Samrin. Sebagai reaksi, pada 17 Pebruari 1979 Cina menyerbu Vietnam dan berkobar perang perbatasan antara kedua negara itu. Pada tahun 1978 Vietnam semakin tenggelam dalam pengaruh Uni Soviet karena menjadi anggota masyarakat ekonomi sosialis Comecon atau Dewan Bantuan Ekonomi Timbal Balik dan menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama dengan Uni Soviet pada 3 Nopember 1978. Vietnam menjadi alat hegemonisme Uni Soviet dan batu loncatan baginya untuk memperluas pengaruhnya ke Asia Tenggara. Sehubungan dengan itu Cina menyebutnya "Kuba di Asia." Aliansi itu oleh Uni Soviet dimaksud untuk mewujudkan impian hegemoni Uni Soviet di Asia Tenggara. Ambisi Vietnam untuk mendirikan "Federasi Indocina" di bawah pimpinannya oleh Cina dilihat sebagai ancaman langsung terhadap kepentingan nasionalnya.³

Peranan Uni Soviet sejauh ini juga perlu dilihat secara mendalam. Keterlibatan Uni Soviet dalam konflik Indocina telah menimbulkan jalinan erat dengan Vietnam untuk bersama-sama melawan ekspansi Cina di Asia. Berkat terbentuknya poros aliansi Washington-Tokyo-Beijing tersebut, kedudukan Cina menjadi lebih kuat untuk mengancam Vietnam dan memberikan hukuman kepadanya. Untuk menghadapinya, Vietnam dan Uni Soviet berusaha mempererat hubungan mereka dalam poros Moskwa-Hanoi. Terbuka kemungkinan bahwa aliansi ini akan berkembang menjadi poros Moskwa-Hanoi- New Delhi.⁴

¹*Kompas*, 12 Juli 1980.

²*Ibid.*

³Lihat Douglas Pike, "The USSR and Vietnam: Into the Swamp," dalam *Asian Survey*, 12 Desember 1979.

⁴*Kompas*, 12 Juli 1980.

Di lain pihak terdapat sengketa Uni Soviet-Jepang. Tersedianya fasilitas pangkalan militer di Da Nang dan Teluk Cam Ranh akan meningkatkan kehadiran dan kemampuan operasi Angkatan Laut Uni Soviet di Samudra Pasifik maupun Samudra Hindia. Dengan meningkatnya kehadiran Angkatan Laut Uni Soviet itu sengketa Uni Soviet-Jepang mengenai Kepulauan Kurille akan meningkat pula.¹ Dengan terbentuknya persekutuan tersebut maka konflik ini akan menjadi semakin tajam.

Sampai batas-batas tertentu terlihat bahwa terbentuknya poros Moskwa-Hanoi-New Delhi akan sangat bergantung pada persepsi India mengenai ancaman langsung Cina terhadap kepentingan dan keamanan nasionalnya. Perkembangan krisis Kampuchea dan masalah Afghanistan sejauh ini membuat ancaman Cina semakin besar, sehingga proses pembentukan aliansi itu akan cenderung untuk berjalan lebih cepat.

Terbentuknya poros Moskwa-Hanoi-New Delhi itu bukan sesuatu yang mustahil dalam politik. Beberapa hal mendukungnya, antara lain: (1) India sangat bergantung pada Uni Soviet untuk persenjataannya; (2) semakin eratnya hubungan Cina dan Pakistan sebagai musuh tradisional India merupakan ancaman bagi kepentingan nasionalnya; dan (3) pengakuan India terhadap rezim Heng Samrin merenggangkan hubungannya dengan ASEAN, sehingga India akan terdorong untuk menempatkan kepentingan nasionalnya pada kekuatan yang lebih potensial.²

Bahwa Uni Soviet menentang aliansi segitiga Amerika Serikat-Jepang-Cina itu dan berusaha melumpuhkannya adalah suatu reaksi yang semestinya karena sejak lama ia berusaha: (1) menyapakan pengaruh politik dan militer Amerika Serikat di Asia Pasifik (penarikan pasukan dari Vietnam dan bagian Asia lain); (2) melancarkan ancaman gerakan militer dan mengobarkan kegiatan politik anti-Amerika Serikat (di Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Filipina dan Muangthai); dan (3) sebagai anggota masyarakat Asia Pasifik mengisi lowongan yang ditinggalkan oleh Amerika Serikat.

Uni Soviet berusaha menghancurkan atau melumpuhkan aliansi itu dengan segala cara, antara lain dengan: (1) melakukan tekanan politik dan militer untuk memecah aliansi; (2) mengusahakan terbentuknya persekutuan Uni Soviet-Jepang atau menetralisasi Jepang di Asia sebagai mata rantai yang lemah dalam arti militer; dan (3) memanfaatkan kelemahan-kelemahan hubungan Jepang-Amerika Serikat (persaingan ekonomi, tantangan masyarakat Jepang terhadap aliansi militer Jepang-Amerika Serikat).

¹ *Ibid.*

² *Kompas*, 5 April 1980.

Uni Soviet menggunakan "Gunboat Diplomacy" untuk membentuk pengaruh Amerika Serikat dan Cina di satu pihak dan memperluas pengaruhnya sendiri di Asia Tenggara di lain pihak. Untuk itu ia berusaha (1) menggunakan keterlibatan Vietnam di kawasan Indocina; (2) menciptakan jalur kontak langsung dengan ASEAN; (3) memberikan bantuan kepada Vietnam dalam rangka usahanya menguasai Laos dan Kampuchea dengan imbalan fasilitas-fasilitas pangkalan Da Nang dan Teluk Cam Ranh; dan (4) mendapatkan izin singgah di negara-negara ASEAN bagi kapal-kapal armada Pasifiknya.¹

Usaha Uni Soviet untuk menguasai Asia Tenggara dilakukan dengan: (1) mengepung Cina, musuh besarnya di Asia; (2) melenyapkan pengaruh Amerika Serikat di Asia Pasifik dan menghancurkan aliansi Amerika Serikat-Jepang-Cina; dan (3) memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara dengan menggunakan Vietnam sebagai batu loncatan.

PENUTUP

Pengakuan suatu pemerintah mempunyai kaitan yang sangat erat dengan kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Pengakuan terhadap rezim Heng Samrin yang diangkat oleh Vietnam di Kampuchea setelah tentaranya berhasil menggulingkan rezim Khmer Merah Pol Pot menjadi persoalan karena rezim Heng Samrin dianggap tidak sesuai dengan kemauan rakyat Kampuchea. Negara-negara sosialis dan beberapa negara lain termasuk India telah mengakuinya, tetapi negara-negara ASEAN, kebanyakan negara Non-Blok dan negara-negara Barat tidak mau melakukannya. Perbedaan itu berakar pada perbedaan kepentingan nasional yang menghasilkan persepsi yang berlainan mengenai masalah Kampuchea dan pengakuan terhadap rezim Heng Samrin.

Sejauh ini pertarungan superpower telah menimbulkan "Perang Dingin" dan "Perang Lokal." Hal ini terjadi karena keterlibatan superpower secara tidak langsung telah memasuki kawasan yang sedang bergolak. Masalah Kampuchea yang merupakan suatu krisis di Asia Tenggara masih jauh dari penyelesaian yang kita harapkan. Selama polarisasi kekuatan berlangsung krisis ini akan berlarut-larut. Sebagai akibatnya Asia Tenggara akan mengalami destabilisasi dan jauh dari keadaan yang diperlukan negara-negara kawasan ini untuk pembangunan nasional mereka masing-masing.

¹*Ibid.*

BANGSA AFGHANI BERJUANG SENDIRIAN

O. ABDULRACHMAN

Pada minggu terakhir tahun 1979 tentara Uni Soviet menyerbu ke dalam wilayah Afghanistan dan dalam waktu yang pendek sekali berhasil menguasai semua kota besar, semua lapangan terbang dan semua sarana perhubungan yang penting lainnya. Sementara negara Barat melihat penguasaan Afghanistan oleh tentara Uni Soviet itu sebagai langkah pertama ke arah penguasaan ladang-ladang minyak yang terletak di sekitar Teluk Parsi dan mengambil langkah-langkah untuk mencegahnya. Negara-negara yang tergabung dalam gerakan Non-Blok dan dalam Organisasi Konferensi Islam dengan keras mengutuk tindakan Uni Soviet itu sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan dan integritas bangsa Afghani.

Bangsa Afghani itu sendiri sejak semula memberikan perlawanan. Maka terbentuklah berbagai kelompok perjuangan dengan satu tujuan, yaitu mengusir tentara Uni Soviet dan membebaskan tanah air mereka. Dalam rangka itu mereka melancarkan operasi-operasi gerilya. Akan tetapi sayang sekali kelompok-kelompok perjuangan itu kurang bersatu, khususnya karena masing-masing memperjuangkan suatu sistem kenegaraannya sendiri yang berbeda dengan perjuangan kelompok-kelompok lainnya. Secara demikian perjuangan mereka melawan tentara pendudukan Uni Soviet kurang berhasil. Pasukan-pasukan Uni Soviet masih bertahan di kota-kota dan di lapangan-lapangan terbang yang dijaga dengan sistem perbentengan.

Analisa ini merupakan pengkajian strategis mengenai serbuan pasukan Uni Soviet ke Afghanistan itu, tanggapan negara-negara lain dan perlawanan bangsa Afghani yang berjuang di medan tempur yang gersang, berbatu-batu, bergunung-gunung tinggi dan ganas iklimnya.

PENYERBUAN DILANCARKAN

Pada malam Natal 1979 Uni Soviet melancarkan suatu operasi lintas udara besar-besaran dengan sasaran lapangan terbang internasional di Kabul. Ratusan pesawat Il-76, An-22 dan An-12 mengangkut ribuan pasukan Uni Soviet dengan peralatan dan perlengkapan mereka. Keesokan harinya, hari Natal, operasi lintas udara itu diulangi untuk mengangkut lebih banyak pasukan dan senjata. Secara demikian tiga divisi lintas udara Uni Soviet digelar di Kabul dan sekitarnya, yaitu Divisi Lintas Udara 103, 105, dan 193. Sesuai dengan dalil-dalil taktis operasional bahwa serangan divisi-divisi lintas udara harus diperkuat oleh divisi-divisi lintas darat, maka 3 atau 4 divisi infanteri bermotor menyeberangi Sungai Amu Darya dengan tujuan Kabul lewat jalan raya Kushka-Herat.

Pada hari Natal itu Kabul dikuasai sepenuhnya. Semua alat perhubungan diambil alih dan tempat-tempat strategis dijaga secara ketat. Demikianpun Istana Kepresidenan dikepung dan Pasukan Pengawal Kepresidenan dilucuti senjatanya. Dalam tembak-menembak yang terjadi Presiden Amin dan keluarganya bersama pengikut-pengikut lain mati terbunuh.

Dari Kabul pasukan-pasukan Uni Soviet bergerak dengan cepatnya ke kota-kota lain. Dalam waktu 10 hari seluruh Afghanistan, artinya kota-kota besar, lapangan-lapangan terbang dan jalan-jalan rayanya, dikuasai sepenuhnya.

KEJUTAN STRATEGIS

Invasi pasukan Uni Soviet ke Afghanistan ini merupakan suatu kejutan strategis dilihat baik dari segi pertentangan superpower, negara-negara berkembang dan negara-negara Islam maupun dari segi militer operasional.

Pertama, invasi itu memperkuat kekuatiran negara-negara Barat mengenai kemampuan Uni Soviet untuk melancarkan suatu operasi ke ladang-ladang minyak di kawasan Teluk Parsi. Dalam invasi itu Uni Soviet mendemonstrasikan kemampuannya untuk memproyeksikan kekuatannya ke luar wilayahnya. Kemampuan angkut udara Uni Soviet itu juga terbukti sebelumnya ketika Uni Soviet menerbangkan pasukan-pasukan Kuba ke Angola dan Etiopia dalam jumlah yang besar dengan pesawat-pesawatnya. Invasi itu juga memperagakan kemahiran militer Uni Soviet untuk melaksanakan suatu operasi gabungan yang mencapai sasaran-sasarannya dalam waktu dekat.

Kedua, terbukti bahwa invasi pasukan-pasukan Uni Soviet itu mengandalkan lapangan-lapangan terbang, jalan-jalan raya dan bahkan terowongan

Salang yang telah dipersiapkan oleh Uni Soviet dalam rangka kerja sama Uni Soviet-Afghanistan yang dimulai pada tahun 1955 oleh PM Daud. Dua puluh tahun kemudian sarana-sarana strategis itu dapat dimanfaatkan oleh pasukan-pasukan Uni Soviet.

Ketiga, invasi ke Afghanistan itu terjadi kira-kira satu setengah bulan setelah Pemerintah Revolusioner Iran menyandera para diplomat Amerika Serikat di kedutaan besarnya di Teheran. Menurut Pemerintah Amerika Serikat kedua peristiwa itu sangat merugikan dan bahkan merupakan "ancaman" bagi keamanan Amerika Serikat. Dalam pandangan Amerika Serikat kasus Iran sulit diklasifikasikan, tetapi kasus Afghanistan lebih jelas biang keladinya, yaitu Uni Soviet. Sehubungan dengan itu diumumkan tindakan-tindakan penghukuman yang berat terhadap Uni Soviet.

REAKSI DI FORUM-FORUM INTERNASIONAL

Hampir semua bangsa di dunia mengutuk invasi Uni Soviet ke Afghanistan itu. Hal ini dilakukan di forum-forum internasional, baik PBB dan MEE maupun Organisasi Konperensi Islam. Pada tahun 1980 reaksi dunia internasional sangat keras, tetapi kemudian ternyata bahwa di forum-forum internasional tetap dirumuskan resolusi-resolusi anti-Uni Soviet meskipun resolusi-resolusi ini tidak dibarengi dengan tindakan-tindakan yang nyata.

Amerika Serikat mengumumkan beberapa tindakan penghukuman. Penjualan gandum-gandum akan dikurangi, penjualan teknologi mutakhir dihentikan dan Olimpiade di Moskwa diboikot. Selain itu digariskan akan dibentuk suatu kekuatan militer-strategis dengan nama Pasukan Gerak Cepat (Rapid Deployment Force) dalam waktu lima tahun untuk menghadapi ekspansi Uni Soviet di kawasan Samudra Hindia pada umumnya dan di kawasan Teluk Parsi pada khususnya. Dengan sendirinya Amerika Serikat memperhitungkan bahwa negara-negara sekutunya di Eropa dan Jepang akan turut serta dalam strateginya menghadapi Uni Soviet itu.

Mengenai penjualan gandum-gandum, Amerika Serikat banyak menguranginya, tetapi Uni Soviet ternyata dapat membeli gandum-gandum yang diperlukannya dari negara-negara ketiga seperti Argentina dan lain-lain. Akhirnya Presiden Reagan, atas desakan para petani Amerika Serikat yang merasa dirugikan, mengizinkan lagi penjualan gandum-gandum kepada Uni Soviet.

Hal yang sama terjadi dengan larangan penjualan teknologi mutakhir kepada Uni Soviet. Negara-negara Eropa Barat telah mengadakan perjanjian

kerja sama dengan Uni Soviet untuk membangun pipa gas yang akan menyalurkan gas dari daerah Siberia ke negara-negara Eropa Barat. Untuk pembangunan pipa gas itu diperlukan teknologi mutakhir yang sebagian diproduksi oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dan cabang-cabangnya di Eropa Barat. Dengan adanya larangan Amerika Serikat itu, pembuatan pipa gas sulit dilanjutkan dan hal ini sangat merugikan negara-negara Eropa Barat maupun perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dan cabang-cabangnya di Eropa Barat. Atas desakan sekutu-sekutunya maupun perusahaan-perusahaan Amerika Serikat, Presiden Reagan akhirnya mencabut larangan tersebut.

Olimpiade di Moskwa tahun 1980 memang diboikot oleh Amerika Serikat dan beberapa negara lain, tetapi tetap diadakan. Yang sangat dirugikan adalah perusahaan-perusahaan televisi Amerika Serikat yang telah mengeluarkan banyak uang dalam persiapan-persiapan untuk siarannya.

Pada tahun 1983 hanya tinggal kekuatan Pasukan Gerak Cepat yang mungkin bermanfaat untuk menghadapi ekspansi Uni Soviet khususnya di kawasan Teluk Parsi yang vital bagi negara-negara Barat dan Jepang.

PASUKAN GERAK CEPAT

Sebagai tanggapan terhadap penyanderaan diplomat-diplomat Amerika Serikat di Teheran dan penyerbuan tentara Uni Soviet ke Afghanistan, maka pada permulaan Januari 1980 Presiden Carter memerintahkan pelaksanaan rencana pembentukan suatu kekuatan militer yang diberi nama Pasukan Gerak Cepat (Rapid Deployment Force) untuk menghadapi segala ancaman terhadap ladang-ladang minyak di kawasan Teluk Parsi. Ia menegaskan bahwa "suatu usaha oleh suatu kekuatan luar untuk menguasai kawasan Teluk Parsi akan dianggap sebagai suatu serangan terhadap kepentingan-kepentingan vital Amerika Serikat." Demikianpun Presiden Reagan menyatakan bahwa "kalau orang-orang Rusia mengambil suatu langkah nekad di Teluk mereka akan mengambil risiko konfrontasi dengan Amerika Serikat."

Kedua pernyataan itu menandakan bahwa Amerika Serikat akan bertindak bila Uni Soviet mengadakan penyerbuan ke kawasan Teluk Parsi. Menurut rencana semulanya Pasukan Gerak Cepat itu akan berkekuatan 110.000 pasukan dan terdiri dari satuan-satuan angkatan darat, angkatan udara, angkatan laut dan marinir, akan tetapi jumlah itu terus ditambah sehingga pada 1 Januari 1983 menjadi 460.000 orang dan suatu komando militer yang penuh. Dengan demikian pasukan ini adalah suatu kekuatan yang cukup tangguh untuk menghadapi pasukan Uni Soviet yang menyerbu ladang-ladang minyak di kawasan Teluk Parsi, tetapi jelas tidak cukup untuk menghadapi

kekuatan militer Uni Soviet sebanyak 25 divisi yang digelar di daerah perbatasan selatan.

Karena pengumuman mengenai pembentukan Pasukan Gerak Cepat itu dikeluarkan tepat setelah penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan, maka besar kemungkinan bahwa di antara orang-orang Afghanistan yang berjuang melawan pasukan penyerbu Uni Soviet timbul harapan bahwa Pasukan Gerak Cepat akan bergabung dengan para pejuang Mujahidin di medan tempur di Afghanistan.

Akan tetapi Pasukan Gerak Cepat, walaupun dalam penugasan terbatas pada kawasan Teluk Parsi, akan menghadapi hambatan-hambatan yang sangat serius. *Pertama*, tiada negara satu pun di Teluk Parsi yang mengizinkan wilayahnya dipakai sebagai daerah kumpul untuk pasukan-pasukan Amerika Serikat ataupun sebagai daerah pergudangan senjata-senjata untuk pasukan-pasukan Amerika Serikat yang diterbangkan dari Amerika Serikat atau Eropa Barat. *Kedua*, satuan-satuan yang ditunjuk dalam rangka organisasi Pasukan Gerak Cepat sudah termasuk rangka organisasi NATO atau komando Pasifik. Hal ini akan melemahkan pertahanan NATO dan Pasifik bila pecah perang global.

Ketiga, kapabilitas angkut udara Amerika Serikat kurang memadai untuk mengangkut sekian banyak pasukan beserta peralatannya melintasi jarak jauh dalam waktu pendek. Memang menguntungkan bahwa Maroko dan Mesir bersedia untuk mengizinkan lapangan-lapangan terbang mereka digunakan sebagai tempat pemberhentian sementara, akan tetapi waktu yang diperlukan untuk melintasi jarak jauh itu tetap merupakan hambatan bila Pasukan Gerak Cepat menghadapi gerak Uni Soviet ke kawasan Teluk Parsi. *Keempat*, kekuatan Uni Soviet di daerah perbatasan selatan terdiri dari 25 divisi.

Menurut *The Military Balance*, ke-25 divisi itu kebanyakan adalah divisi infanteri bermotor yang diperkuat dengan beberapa divisi artileri dan satu divisi lintas udara. Selanjutnya dilaporkan bahwa divisi-divisi itu tidak berkekuatan penuh. Gambaran itu belum meyakinkan bahwa kekuatan Uni Soviet sudah siap untuk menyerbu, terutama karena tidak terdapat divisi-divisi berlapis baja, unsur mutlak dalam doktrin perang modern. Namun dilaporkan pula bahwa di bagian barat Afghanistan Uni Soviet sedang membuat lapangan-lapangan terbang baru yang mungkin akan dipakai bila tiba saatnya untuk menyerbu kawasan Teluk Parsi.

Mengingat itu semuanya, pembentukan Pasukan Gerak Cepat belum meyakinkan. Memang benar bahwa Amerika Serikat cukup unggul untuk melaksanakan suatu tanggapan cepat terhadap invasi militer Uni Soviet di kawasan Teluk Parsi ataupun terhadap gangguan domestik di salah satu negara Arab,

tetapi Pasukan Gerak Cepat belum tentu mampu mengadakan suatu operasi jangka panjang.

PERJUANGAN BANGSA AFGHANI

Sikap Amerika Serikat yang galak dalam rumusan kata akan tetapi kurang konsisten dan kurang ganas dalam kenyataannya telah membawa akibat bahwa negara-negara lain di Eropa Barat dan Jepang maupun negara-negara berkembang umumnya sama-sama kurang tegas menghadapi invasi Uni Soviet itu. Di forum-forum internasional sudah biasa dirumuskan resolusi-resolusi yang diterima dengan suara terbanyak yang mengutuk invasi Uni Soviet ke Afghanistan tersebut. Akan tetapi sikap negara-negara berkembang, seperti juga sikap Amerika Serikat, tidak sekeras itu lagi. Misalnya pada akhir 1982 Presiden Zia ul-Haq mengatakan di Beijing: "Afghanistan yang Non-Blok, dengan Pemerintah Islam yang bersahabat dengan Uni Soviet, mengapa tidak." Sikap ini jauh berbeda dengan sikapnya pada Konperensi Islam bulan Januari 1980. Waktu itu ia menggambarkan Pakistan sebagai negara garis depan dalam menghadapi ekspansi Uni Soviet. Bahkan pada Konperensi Non-Blok di New Delhi bulan Maret 1983 Afghanistan turut serta dengan delegasi penuh dan berhasil memperlunak resolusi mengenai invasi Uni Soviet ke Afghanistan.

Bantuan yang diberikan kepada bangsa Afghani dalam perjuangannya melawan pendudukan Uni Soviet baru berupa bantuan moral sedangkan bantuan nyata berupa persenjataan dan lain sebagainya sangat minim. Memang banyak sekali terdengar berita bahwa rakyat Afghani mengadakan perlawanan terhadap penguasaan Uni Soviet beserta boneka-bonekanya. Bahkan pada permulaan 1980 para komentator Barat meramalkan bahwa Uni Soviet akan mengalami nasib sama seperti Amerika Serikat di Vietnam dahulu. Akan tetapi kenyataannya tidaklah demikian. Di Vietnam dahulu, baik di utara maupun di selatan, Amerika Serikat menghadapi suatu Front Nasional yang bersatu, baik dalam struktur organisasi perjuangan maupun dalam motivasi perjuangan anti-kolonialisme. Selain itu tidak boleh dilupakan bahwa perjuangan bangsa Vietnam memakan waktu hampir 30 tahun.

Keadaan di Afghanistan berlainan sekali. Dari 15 juta penduduk, 3 juta telah mengungsi ke Pakistan dan sekitar satu setengah juta ke Iran. Artinya hampir sepertiga penduduk sudah mengungsi. Walaupun pengungsian di Pakistan mereka pakai juga untuk beristirahat dan mengumpulkan dana serta persenjataan bagi perjuangan kawan-kawan mereka di utara, di Afghanistan pusat-pusat pemukiman langka dan alam yang gersang di dataran tinggi yang iklimnya ganas mempersulit hubungan antara para pejuang di medan tempur di lembah-lembah di utara di satu pihak dan para pengungsi yang tinggal di sekitar Peshawar di Pakistan di lain pihak.

Menurut pejabat-pejabat Pakistan yang mengelola kamp-kamp pengungsi Afghanistan di sekitar perbatasan Pakistan-Afghanistan sudah terdapat 6 kelompok perjuangan di antara para pengungsi Afghan:

1. *Hizbi Islami* pimpinan Gulbuddin Hekmatyar dengan sekitar 60.000 anggota. Tujuan politiknya ialah mendirikan negara modern berdasarkan ajaran Islam. Organisasi ini tidak bersedia bekerja sama dengan kelompok-kelompok lain. Ruang lingkupnya nasional tetapi kebanyakan terdiri atas pemuda-pemuda suku Pushtan.
2. *Hizbi Islami fraksi Yunus Khalis* yang memisahkan diri dari Gulbuddin Hekmatyar. Kelompok ini beroperasi di propinsi tenggara Nangahar.
3. *Jamaa Islami* pimpinan Burhanuddin Rabbani dengan sekitar 21.000 anggota. Politikanya lebih moderat daripada Hizbi Islami. Kelompok ini bersedia bekerja sama dengan kelompok-kelompok lain dan berpengaruh di utara dan timur laut, terutama di Lembah Pansher dekat Kabul. Panglima pertempurannya adalah Ahmed Shah Massoud yang tersohor karena operasi-operasi gerilya yang berani.
4. *Harkate Inkilabe Islami* pimpinan Mauli Nabi Mohamad. Kelompok ini sangat konservatif tradisional dan bertujuan membentuk sistem multi-partai di bawah naungan Islam. Anggotanya diperkirakan 25.000 orang.
5. *Jabha Nijati Milli* di bawah pimpinan Sigghatullah Mujadidi dengan sekitar 15.000 anggota. Kelompok ini adalah Islam tradisional dengan dasar Sufi.
6. *Milli Islami Mahazi* pimpinan Prof. Ahmed Gillani. Organisasi ini sangat konservatif dan tradisional berdasarkan kepemimpinan keluarga besar Gillani. Anggotanya sekitar 8.000 orang.

Menurut catatan Pemerintah Pakistan, para pejuang Afghanistan berjumlah sekitar 135.000 orang. Belum jelas apakah angka ini hanya mencakup para pejuang di medan tempur di lembah-lembah Afghanistan atau juga para pejuang di kamp-kamp pengungsi. Pada permulaan memang banyak tersebar berita bahwa bantuan persenjataan akan diberikan kepada para Mujahidin, misalnya oleh Mesir di bawah Presiden Sadat. Diberitakan juga bahwa para Mujahidin memperoleh persenjataan melalui Pakistan. Ada pula serdadu bayaran Barat yang ingin turut serta, tetapi lingkungan perang di Afghanistan rupanya tidak senikmat lingkungan perang di Vietnam dan Kampuchea dahulu.

Beberapa wartawan Barat secara diam-diam ikut serta dalam operasi gerilya. Mereka melaporkan bahwa organisasi-organisasi gerilya bersemangat tinggi tetapi mengeluh kekurangan senjata yang diharapkan akan dikirim dari luar negeri. Pada aksi-aksi gerilya para Mujahidin tampak kurang pengalam-

an dan kurang sekali disiplin tembakan. Diceritakan bahwa pada suatu operasi ribuan peluru ditembakkan ke arah musuh komunis yang berlingkungan aman di perbentengannya. Sebaliknya memang banyak sekali terjadi pemboman, serangan mendadak semacam sergapan komando terhadap sasaran-sasaran tertentu yang semuanya menunjukkan bahwa semangat anti-Uni Soviet meluas di kalangan rakyat banyak. Bahkan banyak terjadi desersi di antara pasukan-pasukan Pemerintah Afghanistan.

Perjuangan bangsa Afghani sangat meningkat setelah terjadi invasi Uni Soviet pada tahun 1979, jadi kurang lebih empat tahun. Akan tetapi selama para pejuang Afghani tidak mampu menggalang persatuan dan kesatuan, maka operasi-operasi gerilya mereka mudah diatasi oleh pasukan Uni Soviet. Keberanian yang ditunjukkan pada serangan-serangan terhadap sasaran-sasaran tertentu merupakan keberanian pribadi, keberanian perorangan. Baru bila keberanian itu dapat ditingkatkan menjadi keberanian kolektif, keberanian nasional, di bawah pimpinan yang satu dengan motivasi perjuangan yang tepat, perjuangan para Mujahidin akan dinilai sebagai perjuangan dahsyat, setaraf dengan perjuangan bangsa Vietnam dan bangsa-bangsa lain yang berhasil.

Sementara itu Pemerintah Uni Soviet berhasil menghadapi keadaan dalam kondisi stalemata, yaitu menang tidak kalah pun tidak. Kondisi ini dinilai oleh dunia luar sebagai menguntungkan Uni Soviet sehingga tanggapan negara-negara Arab dan Pakistan menjadi berhati-hati terhadap peranan Uni Soviet di Afghanistan. Pada akhir tahun 1982 Presiden Zia ul-Haq berkata di Beijing: "Afghanistan yang Non-Blok, dengan Pemerintah Islam yang bersahabat dengan Uni Soviet, mengapa tidak." Sungguh suatu ucapan yang berlainan sekali dengan sikap Pakistan pada tahun 1980. Sementara itu bangsa Afghani melanjutkan perjuangannya sendiri karena menyadari bahwa nasib suatu bangsa akhirnya terletak di tangan para warganya.

KEPUSTAKAAN

1. Grinter, Lawrence A., "The Soviet Invasion of Afghanistan: Its Inevitability and Its Consequences," dalam *Parameters*, Desember 1982, hal. 53-61.
2. Hardy, George, "Towards the Finlandising of Kabul," dalam *Arabia* (London), Januari 1983.
3. Haqani, Husain, "Busy Time for Zia the Diplomat," dalam *Arabia*, Januari 1983.
4. Parker, Mushtak (ed.), "Kabul's Landlocked Reality," dalam *Arabia*, April 1982.
5. Record, Jeffrey, "The RDF: Is the Pentagon Kidding?" dalam *The Washington Quarterly*, Summer 1981, hal. 42-50.
6. Riencourt, Amaury de, "India and Pakistan in the Shadow of Afghanistan," dalam *Foreign Affairs*, Winter 1982/83, hal. 416-437.

REVOLUSI ISLAM IRAN BERGANTI HALUAN

B. WIROGUNO

Republik Islam Iran meneruskan proses konsolidasinya. Tidak kelihatan adanya ancaman untuk eksistensinya dari dalam negeri atau dari perlawanan Iran di luar negeri, dan keadaan ini akan berlangsung terus selama Ayatullah Khomeini hidup dan pada hemat kami juga untuk jangka pendek sesudah kematiannya. Namun bentuk final dan definitif rezimnya belum berkembang. Tulisan ini membahas proses pokok dinamika revolusioner dewasa ini dan berusaha menilai implikasi-implikasinya untuk situasi intern Iran dan hubungan luar negerinya.

MUNCULNYA PROSES BARU

Rezim para mullah di Iran tahun yang lalu mengalami suatu *proses stabilisasi dan konsolidasi* yang tidak dihentikan oleh perang dengan Irak. Dewasa ini tidak kelihatan adanya suatu alternatif politik untuk pemerintah alim ulama dan tidak tampak ancaman terhadapnya. *Pertama*, Khomeini masih berfungsi sekalipun tingkat kegiatannya menurun. Di mana ada persoalan mengenai citra dan hakikat Republik Islam (implementasi ajaran Islam versi Shia), Khomeini turun tangan dan mengambil keputusan. Karismanya masih efektif menahan persaingan pribadi dan fraksi di antara para pemimpin pemerintahan.

Kedua, kedua fraksi saingan, yaitu *Fraksi Maktabiyah yang radikal* dan *Fraksi Hojatiyah yang relatif konservatif*, sepakat mengenai kepemimpinan Khomeini, perlunya mempertahankan Republik Islam dan berlanjutnya keterlibatan alim ulama dalam pemerintahan Iran. *Ketiga*, oposisi intern, yang terdiri atas golongan kiri radikal sekuler dan kelompok Mujahidin Khalq, belum bangkit kembali dari pukulan-pukulan fatal yang didapatkan dari

rezim setahun yang lalu, dan hanya merupakan gangguan bagi Pemerintah Iran. *Keempat*, minoritas-minoritas etnis, yang pada tahap-tahap awal revolusi berusaha mewujudkan aspirasi otonomi mereka, tidak lagi menyulitkan pemerintah, jangkakan mengancam eksistensinya. *Kelima*, terjadi perbaikan ekonomi secara perlahan-lahan tetapi mantap berkat meningkatnya ekspor minyak selama 8 bulan terakhir, yang kini mencapai 2,5 juta barrel per hari. Cadangan valuta asing adalah sekitar US\$ 7 milyar, sehingga dapat dibiayai impor bahan-bahan pokok dan pembelian senjata baru untuk meneruskan perang dengan Irak.

Bahkan *kemacetan dalam perang* di mana Iran tidak mampu melaksanakan maksudnya menyerbu Irak dan menjatuhkan Saddam Hussein, *tidak akan mempengaruhi stabilitas pemerintah*. Perang itu sendiri pecah sebelum pemerintah mantap, namun tidak membuatnya berantakan. Dan sambil berperang pemerintah berhasil memperkuat kedudukannya. Akan tetapi sementara pemerintah menjadi mantap dan alim ulama berhasil memperkuat kekuasaan mereka, *Republik Islam belum mencapai bentuk finalnya* dan transformasi dinamis struktur politik sosial Iran yang mulai dengan jatuhnya Shah masih berlangsung terus.

Indikasi-indikasi semakin mantapnya Pemerintah Iran juga mengungkapkan suatu *pergeseran dalam haluan* yang ditempuh oleh revolusi. Pergeseran yang berlangsung selama tahun yang lalu ini menandai akhir tahap revolusi yang agresif dan destruktif dan awal suatu *tahap yang konstruktif* di mana dilakukan usaha untuk mewujudkan tujuan-tujuan positif revolusi, yaitu pembangunan suatu komunitas Islam seperti dibayangkan oleh Khomeini.

Tahap baru revolusi itu bukanlah hasil suatu keputusan jelas yang diambil oleh pucuk pimpinan pada tanggal tertentu, tetapi *berkembang secara berangsur-angsur* dan kebanyakan pemimpin serta fraksi ikut dalam proses itu. Ia bisa bersumber pada *pragmatisme* yang berakar kuat dalam mentalitas Iran, di samping fanatisme keagamaan yang merupakan ciri alim ulama yang memerintah maupun massa yang mendukungnya.

Sebagai golongan tertindas di masa lampau, yang diwakili oleh alim ulama, setelah menjadi penguasa dan secara mantap menguasai hari depan dekat ini, sudah barang tentu mereka akan berusaha memperkuat rezim mereka dan menentukan bentuk Republik Islam untuk jangka panjang. Berlanjutnya eksistensi Republik Islam mendapatkan dukungannya dari suatu *konsensus nasional* yang terdiri dari suatu kombinasi dukungan aktif dan penerimaan pasif pemerintah. Bahkan mereka yang pada awal revolusi mengharapkan restorasi pemerintahan Shah, tidak lagi ingin memutar kembali jam dan mulai menerima berlanjutnya eksistensi rezim yang baru ini. Mereka

mengharapkan dapat mengubah rezim dari dalam, menemukan tempat di dalamnya untuk diri mereka sendiri dan menyesuaikannya sebaik mungkin dengan pandangan, harapan dan cara hidup mereka.

Konsensus itu mencakup suatu spektrum lebar perbedaan-perbedaan ideologi, sosial dan ekonomi, kepentingan-kepentingan yang berlawanan dan perebutan-perebutan kekuasaan. Semua perbedaan ini akan berusaha mempengaruhi bentuk yang akan diambil oleh Republik Islam dalam jaman post Khomeini, dan sekarang pun mempengaruhi proses yang timbul.

PERUBAHAN-PERUBAHAN SOSIAL

Di atas segala-galanya, Revolusi Islam Iran itu adalah suatu *revolusi sosial* dan oleh sebab itu hanya wajar bahwa perubahan-perubahan arah di bidang sosial harus merupakan segi-segi tahap baru yang paling penting dan mempunyai implikasi-implikasi yang menentukan untuk semua bidang lainnya.

Selama 8 bulan terakhir ada petunjuk-petunjuk bahwa *sektor-sektor tertentu kelas menengah, yang mempunyai orientasi keagamaan, diserap dalam jaringan sosial dan ekonomi Republik Islam*. Pada tahap awal revolusi, yang ternyata berlangsung selama sekitar 3 tahun, kelas menengah ditempatkan di luar kamp revolusioner dan semua kedudukan kekuasaan yang ditempatinya dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial Iran diambil alih. Para mullah, karena mewakili kelas-kelas masyarakat Iran yang lebih rendah, melaksanakan revolusi politik sosial dengan mengandalkan dukungan kelas-kelas yang lebih rendah dan menyerang kelas menengah. Kejadian-kejadian penting dalam kampanye politik melawan kelas menengah itu adalah penyingkiran Bani Sadr dan penindakan kelompok Mujahidin Khalq. Lain-lain manifestasi usaha terpusat melawan kelas menengah itu adalah penutupan universitas-universitas; pembersihan para profesional sekuler yang mendapat pendidikan Barat dalam administrasi pemerintah, dan penurunan peranan *Bazar* sebagai suatu pusat kekuasaan politik dan ekonomi.

Akan tetapi selama 8 bulan terakhir ini para mullah, khususnya yang radikal, setelah berhasil memperkuat rezim mereka, menjadi semakin sadar akan *perlunya menampung kembali para profesional, para pedagang bazar dan para cendekiawan dalam jaringan sosial dan ekonomi Iran*. Maksud mereka yang sering diumumkan adalah memperbaiki berfungsinya Republik Islam dan mengamankan hari depannya.

Beberapa bulan terakhir ini, tendensi untuk menampung kembali sektor-sektor tertentu kelas menengah dalam kehidupan Republik Islam itu terung-

kapkan dalam berbagai cara. Perkembangan-perkembangan yang paling penting adalah sebagai berikut. *Pertama*, pada 15 Desember 1982 Khomeini mengeluarkan suatu Dekrit 8 Pasal, yang mengecam tindakan sewenang-wenang pemerintah dan menyerukan hormat untuk hak-hak sipil. Menurut sebuah laporan, Khomeini mengeluarkan dekrit itu atas desakan Mehdi Bazargan, perdana menteri pertama Republik Islam dan seorang pembaharu terkemuka dalam kamp keagamaan yang juga disisihkan oleh kaum radikal. Dalam semangat maupun hurufnya, dekrit ini banyak berbeda dengan dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh Khomeini atau pidato-pidato yang diucapkannya sejauh itu. Publikasinya rupanya dimaksud untuk merebut kembali kepercayaan kalangan-kalangan yang luas dalam kelas menengah, dan untuk menghimbau mereka yang meninggalkan Iran agar kembali ke tanah air mereka. Dilaporkan bahwa orang-orang dalam pengasingan itu mengikuti perkembangan-perkembangan ini dengan banyak perhatian, biarpun kebanyakan menunggu untuk melihat bagaimana perkembangan selanjutnya sebelum mengambil keputusan untuk pulang.

Kedua, pada akhir Januari 1983 Khomeini mengadakan suatu pertemuan yang banyak diberitakan dengan para pedagang bazar, di mana sangat ditekankan peranan penting yang mereka mainkan dalam kehidupan Iran. Selama sekitar dua tahun sebelumnya tiada laporan mengenai pertemuan Khomeini dengan kaum bazar atau mengenai pandangannya bahwa mereka memegang peranan penting dalam Republik Islam Iran.

Ketiga, dalam sembahyang Jumat Ayatullah Montazeri dan Presiden Khamenei berulang kali berseru kepada para ahli teknik dan para profesional agar pulang ke tanah air dari pengasingan mereka di luar negeri, dan menghimbau rakyat Iran agar memaafkan orang-orang yang kembali kesalahan-kesalahan mereka di masa lampau.

Keempat, sudah mulai suatu proses liberalisasi yang lambat dan saksama, yang berlaku dalam penerimaan pegawai baru untuk departemen-departemen pemerintah; dalam pengawasan keamanan warga negara masing-masing dan dalam pemberian izin untuk pergi ke luar negeri. Juga dilaporkan bahwa jumlah pengawal revolusi yang ditempatkan di jalan-jalan kota-kota Iran dikurangi. Hal ini juga menunjukkan bahwa pemerintah menjadi semakin percaya diri sebagai akibat keberhasilannya menumpas atau melumpuhkan kelompok oposisi dalam negeri.

PERUBAHAN POLITIK

Fraksi Maktabiyah menyadari bahwa eksistensi kelas menengah merupakan suatu *komponen esensial* masyarakat Iran dan bahwa sektor-sektor ter-

tentu kelas itu harus ditampung dalam kehidupan sosial dan ekonomi negara. Akan tetapi fraksi ini tetap takut jangan-jangan kelas itu mendapatkan kembali kekuatan politiknya, dan tidak bersedia mengakui pusat-pusat kekuasaan politik kelas menengah dan mempertimbangkannya. Para pemimpin alim ulama takut -- secara tepat dari sudut pandangan mereka -- bahwa kalau kelas menengah mendapatkan kembali bukan saja kekuatan sosial dan ekonominya tetapi juga kekuatan politiknya, pegangan mereka atas kendali-kendali kekuasaan dalam Republik Islam akan melemah.

Sampai setahun yang lalu para mullah radikal mampu menetralisasi kelas menengah dan menggagalkan usahanya untuk membentuk suatu organisasi politik yang akan membantunya dalam perjuangannya melawan "para tertindas" dan wakil-wakil mereka dalam pemerintah, Fraksi Maktabiyah. Terutama adalah kelemahan politik kelas menengah yang menjadi faktor jatuhnya Bani Sadr yang merupakan lambang terkemukanya.

Akan tetapi tahun yang lalu Fraksi Hojataiyah muncul sebagai *fokus identifikasi politik untuk sektor-sektor tertentu kelas menengah* yang berorientasi keagamaan dan bersedia menerima berlanjutnya eksistensi Republik Islam. Sementara anggota terkemuka Hojataiyah berasal dari kelas menengah dan mempunyai hubungan erat dengan para pedagang Bazar di kota-kota besar. Fraksi Hojataiyah yang merupakan bagian integral kelompok yang berkuasa dan bukan kelompok oposisi, mendapat keuntungan dari kekecewaan kelas menengah dengan kegagalan berbagai usaha yang dilakukan untuk mengadakan perubahan dalam rezim -- oleh Bani Sadr, oleh kelompok Mujahidin Khalq (yang berusaha menantang rezim setelah Bani Sadr disingkirkan), dan oleh kelompok-kelompok oposisi Iran di luar negeri -- dan dari kesediaannya menerima situasi yang ada dengan harapan bahwa keadaan hidup sehari-hari akan menjadi lebih baik.

Tahun yang lalu Fraksi Hojataiyah menjadi lebih kuat dan mencapai banyak keberhasilan dalam pertarungannya dengan Fraksi Maktabiyah mengenai haluan yang akan ditempuh oleh revolusi. *Pertama*, fraksi berhasil menghentikan prakarsa-prakarsa legislatif radikal yang akan merugikan berbagai sektor kelas menengah seperti usul nasionalisasi perdagangan luar negeri, redistribusi tanah dan penyitaan milik yang pemiliknya absen. Dewan Wali Konstitusi, yang sebagian terbesar terdiri dari para pengikut Hojataiyah, mengirimkan usul-usul itu kembali ke parlemen (majelis) dengan menyatakannya bertentangan dengan hukum Islam. Pada suatu kesempatan belum lama ini Khomeini mengatakan kepada para anggota Majelis bahwa tiada gunanya mengusulkan tindakan-tindakan legislatif yang akan begitu saja ditolak sebagai tidak Islam. Kata-kata itu berarti dukungan untuk kelompok Hojataiyah dan kecaman bagi Majelis, khususnya ketuanya, Rafsanjani.

Kedua, perkembangan lain yang dapat diklaim oleh kelompok Hojataiyah sebagai hasilnya ialah *ditumpasnya golongan kiri*, khususnya Partai Tudeh, dan ditangkapnya pemimpin-pemimpin Tudeh, Kia-Nouri dan Ihsan Tabari. Tidak diragukan bahwa terutama Fraksi Hojataiyahlah yang tahun lalu mengenakan tekanan atas Partai Tudeh, dan mengakhiri koeksistensi damai partai ini dengan rezim para mullah.

Ketiga, di bidang internasional Iran tidak lagi terpencil. Ia berhasil mengembangkan hubungan diplomasi dengan sejumlah negara Dunia Ketiga -- Turki, India dan Pakistan -- dan lebih belakangan ini juga dengan beberapa negara Afrika. Perdagangan dengan Eropa Barat juga meningkat, dan dewasa ini lebih dari 60% perdagangan luar negeri Iran adalah dengan Pasaran Bersama Eropa. Menteri Luar Negeri Iran, Velayati, adalah seorang Hojataiyah. Demikian pun Menteri Perdagangan, Ouladi-Muselman.

Kendati meningkatnya kekuatan Hojataiyah itu, *kebanyakan pusat kekuasaan masih di tangan Fraksi Maktabiyah yang dengan berbagai cara berusaha merongrong kubu-kubu Hojataiyah*. *Pertama*, tahun yang lalu ia berusaha menempatkan komite-komite revolusi di bawah Kementerian Dalam Negeri. Rencananya ialah memasukkan mereka dalam polisi dan gendarmeri. *Kedua*, pejabat-pejabat rendah dalam sistem kehakiman disingkirkan dari kedudukan mereka berdasarkan Dekrit 8 Pasal Khomeini tersebut. Tingkat atas sistemnya yang sebagian terbesar terdiri dari orang-orang Hojataiyah tidak disentuh. *Ketiga*, ia berusaha menyingkirkan menteri-menteri Hojataiyah dari jabatan mereka pada reshuffle kabinet yang direncanakan. *Keempat*, ia merencanakan integrasi tentara dengan pengawal revolusi di bawah pimpinan yang terakhir pada tahun 1984. Menurut laporan-laporan, Zahid Najad, kepala staf tentara, dan Panglima Angkatan Udara Moain-Pour adalah pendukung Hojataiyah.

Sejauh ini kelompok Maktabiyah tidak terlalu berhasil mengurangi kekuasaan kelompok Hojataiyah yang meningkat itu. Tiada gambaran yang jelas mengenai kekuatan masing-masing fraksi dan rasionya boleh jadi berubah-ubah. Selama Khomeini hidup dan berfungsi, ia dapat diharapkan akan bermanuver di antara kedua fraksi itu dan mempertahankan suatu perimbangan kekuatan antara mereka.

Akan tetapi harus dicatat, bahwa pertarungan politik *tidak lagi ditandai kekerasan* seperti di masa lampau. Ini juga merupakan suatu petunjuk perubahan yang telah terjadi. Perebutan kekuasaan bukan lagi disusul likuidasi fisik dan pertama-tama terungkap dalam pemecatan dan pemindahan personal dari jabatan ke jabatan. Kelompok alim ulama yang merupakan pucuk pimpinan membayar harga tinggi dalam darah selama revolusi, dan sebagai patokan mereka kini rupanya lebih senang menjamin kelangsungan hidup me-

reka sendiri dan tidak menggunakan kekerasan dalam pertarungan politik. Namun pertarungan itu *tetap mempunyai potensi kekerasan yang besar* yang bisa mengakibatkan bentrokan-bentrokan antara berbagai formasi angkatan bersenjata fraksi saingan yang satu atau yang lain. Dalam konfrontasi kekerasan antara Fraksi Hojataiyah dan Maktabiyah semacam itu diasumsikan bahwa tentara atau bagian-bagiannya akan memihak kelompok Hojataiyah sehubungan dengan asas kelas menengah pemimpin-pemimpin Hojataiyah dan perwira-perwira militer, sedangkan kelompok Maktabiyah kelihatan mempunyai kekuatan besar dalam barisan Pengawal Revolusi. Akan tetapi sementara ini pertarungan kekuasaan antara kedua fraksi itu dilakukan dalam batas-batas suatu konsensus yang mengakui kepemimpinan Khomeini dan mendukung berlanjutnya eksistensi Republik Islam.

PERUBAHAN BERFUNGSIONYA PEMERINTAHAN

Meningkatnya kesadaran akan pentingnya sektor-sektor kelas menengah tertentu untuk kelangsungan hidup Republik Islam berbarengan dengan pengakuan pemimpin-pemimpin rezim bahwa *rezim harus berfungsi secara wajar*. Bukti paling jelas adanya pengakuan semacam itu adalah meningkatnya tendensi untuk *menghapus dualisme* di mana fungsi-fungsi dalam lembaga-lembaga administrasi tradisional - departemen-departemen pemerintahan - menemukan duplikasinya dalam lembaga-lembaga revolusioner yang terdiri dari organisasi-organisasi dan badan-badan yang muncul sesudah revolusi seperti Pengawal Revolusi, Komite-komite Revolusi, dan "Dana Kaum Tertindas."

Trend untuk menghapus dualisme ini mengambil berbagai bentuk. *Pertama*, pembentukan suatu kementerian "Pasdaran" (Pengawal Revolusi) untuk mempermudah pengendalian Pengawal Revolusi. Kelompok ini mendapat banyak kekuatan sejak hari-hari awal revolusi dan khususnya dalam perang dengan Irak, dan menjadi sumber kecemasan pemerintah. *Kedua*, rencana untuk mengurangi kekuasaan yang dipegang oleh Komite-komite Revolusi paling tidak sampai batas-batas tertentu, dan menggabungkan mereka dengan polisi dan gendarmeri. Perlu diingat bahwa lebih dari setengah tahun yang lalu komando tersendiri Komite dihapus dan komite-komite revolusi ditempatkan di bawah kekuasaan Menteri Dalam Negeri. *Ketiga*, rencana menggabungkan Pengawal Revolusi dengan angkatan darat dan secara demikian mengubahnya menjadi suatu "Tentara Rakyat."

Ketua Parlemen Hashemi Rafsanjani belum lama ini mengatakan di depan umum bahwa *dualisme itu perlu dihapus*. Katanya, hal ini tidak bisa dihindari pada awal revolusi, tetapi setelah pemantapannya tidak lagi diperlukan dua sistem pemerintahan yang paralel.

Petunjuk lain bahwa pemerintah menjadi semakin sadar bahwa administrasi harus berfungsi secara wajar adalah pemilihan *Dewan Ahli* yang bertugas menetapkan peraturan-peraturan untuk pemindahan kekuasaan yang teratur setelah Khomeini tiada.

PROSPEK

Berlanjutnya proses yang kini berlangsung di Iran -- yang intinya adalah *transisi dari tahap "destruktif" revolusi ke suatu tahap konstruktif* yang ditandai ketenangan dan percaya diri yang lebih besar -- tidak mesti merupakan suatu fungsi kekuasaan kelompok Hojataiyah. Akan tetapi kekuasaan ini akan mempengaruhi cepatnya proses. Makin kuat Hojataiyah makin cepat perubahan dan sebaliknya. Tetapi pada hemat kami perubahan yang terjadi di Iran merupakan suatu *kondisi esensial untuk eksistensi Republik Islam* dalam jangka panjang, dan oleh sebab itu kiranya akan berlangsung terus dan semakin kuat.

Berlanjutnya proses perubahan yang menyeluruh itu bisa memperkuat tiga trend yang sudah dapat dilihat. *Pertama*, dipercepatnya penampungan kembali sektor-sektor kelas menengah tertentu -- mereka yang bersedia menerima berlanjutnya eksistensi Republik Islam -- dalam jaringan sosial, ekonomi dan politik Iran. *Kedua*, semakin kuatnya kelompok Hojataiyah sebagai wakil politik sektor kelas menengah yang berorientasi keagamaan dan hilangnya kedudukan dominan Fraksi Maktabiyah dalam rezim. *Ketiga*, semakin baik berfungsinya pemerintah dan penghapusan duplikasi usaha-usaha oleh kedua sistem lewat penggabungannya.

Dalam negeri trend-trend itu bisa mempunyai banyak akibat di masa depan. *Pertama*, *perlunakan sikap* sementara alim ulama yang kini dalam kamp radikal, yang akan mendekati Hojataiyah. Presiden Khamenei bisa dianggap sebagai mewakili trend itu. *Kedua*, meningkatnya prospek bahwa setelah Khomeini tiada akan muncul suatu *kepemimpinan kolektif* dan bukan pemimpin alim ulama tunggal. *Ketiga*, kembalinya sementara kelompok yang ditolak pada tahap awal revolusi, seperti sayap keagamaan Front Nasional pimpinan Mehdi Bazargan, ke pemerintah. *Keempat*, dibatasiinya campur tangan pemimpin-pemimpin agama dalam penanganan urusan sehari-hari negara. *Kelima*, semakin kuatnya angkatan darat dan semakin lemahnya Pasdaran, biarpun hal itu bisa terjadi lewat integrasi keduanya. *Keenam*, bangkitnya kembali Bazar sebagai suatu pusat kekuasaan ekonomi, politik dan sosial. *Ketujuh*, diperlemahnya badan-badan dan organisasi-organisasi ekonomi revolusioner seperti "Dana Kaum Tertindas," "Jihad Konstruksi," "Dana Tentara Gugur" dan lain sebagainya, dan diperkuatnya lembaga-lembaga

pemerintah. *Kedelapan*, kembalinya orang-orang Iran dalam pengasingan dalam jumlah yang besar. *Kesembilan*, reindustrialisasi negara, mungkin pada skala yang mendekati skalanya di bawah Shah. Sejak pecahnya revolusi, sektor industri hampir berhenti sama sekali tetapi tahun yang lalu industri hidup kembali secara berangsur-angsur, dan pemimpin-pemimpin pemerintahan tidak lagi membuat pernyataan-pernyataan mengenai kejahatan-kejahatan pembangunan industri.

Dalam urusan luar negeri bisa diharapkan akibat-akibat berikut. *Pertama*, dilepaskannya rencana invasi ke Irak dan diturunkannya profil peperangan untuk waktu yang lama. Tetapi akhir operasi militer melawan rezim Baath di Bagdad tidak dapat diharapkan dalam waktu dekat. Kelompok Hojataiyah menentang ide invasi ke Irak setelah Khorramshar direbut kembali pada akhir 1982. *Kedua*, mengurangi hubungan dengan negara-negara Muslim radikal seperti Libya dan mungkin juga Suriah. Sebaliknya hubungan dengan negara-negara Muslim konservatif seperti Arab Saudi mungkin akan menjadi lebih baik setelah Khomeini tiada. *Ketiga*, memburuknya hubungan dengan Uni Soviet dan mendinginnya hubungan dengan negara-negara Eropa Timur. Bahkan sekarang Uni Soviet menunjukkan kecemasan dan ketidaksenangan dengan perubahan yang dialami Revolusi Islam. *Keempat*, dibinanya hubungan ekonomi dengan Eropa Barat dan negara-negara Non-Blok. Permusuhan terhadap Amerika Serikat kiranya akan berlangsung terus tetapi bisa berkurang secara berangsur-angsur, khususnya di bidang ekonomi. *Kelima*, politik luar negeri akan dilakukan dalam bentuk diplomasi yang lebih mengekang diri dan tradisional, dan ekspor revolusi akan dibatasi pada retorika belaka.

PENUTUP

Pada waktu ini tahap baru dalam Revolusi Islam Iran masih muda. Ia belum mempunyai kekuatan untuk melakukan semua atau bahkan sebagian perubahan yang disebutkan di atas. Proses utamanya boleh jadi akan berhenti untuk sementara waktu kalau Khomeini meninggal dalam waktu dekat ini, atau kalau ia tidak mampu mencegah terjadinya konfrontasi kekerasan antara Fraksi Maktabiyah dan Kelompok Hojataiyah. Namun pada hemat kami proses tersebut di atas mempunyai vitalitasnya sendiri. Sekalipun bisa terjadi kemunduran yang dibarengi munculnya kembali sikap ekstremis dan pertumpahan darah, dalam jangka panjang proses itu akan unggul. Perlunakan Revolusi Islam telah mulai dan akan berlanjut.

KEADAAN PERANG IRAK-IRAN DAN IMPLIKASI-IMPLIKASINYA

Kirdi DIPOYUDO

Dalam perang Irak-Iran yang berkobar sejak September 1980, pada bulan Juli 1982 Iran melancarkan serangan balasan di daerah Basra. Serangan ini dimaksud untuk memungkinkan pasukan-pasukan Iran merebut wilayah di jantung Irak. Akan tetapi serangan itu gagal dan tentara Iran maupun para Pengawal Revolusi Iran menderita banyak korban jiwa. Sebagai akibatnya pimpinan Iran memutuskan untuk *menggeser usaha pokoknya ke sektor Dezful-Amara*, sambil mengembangkan suatu usaha sekunder di sektor Qasr Shirin. Keputusan ini mengungkapkan penilaian Iran bahwa suatu serangan langsung di daerah Basra tidak akan berhasil mengingat penyusunan pertahanan Irak dan kondisi medan, yaitu suatu sektor sempit dan datar antara rawa-rawa dan Sungai Shatt al-Arab. Keputusan itu juga mengungkapkan dicapainya suatu kompromi dalam pimpinan antara mereka yang mendukung suatu serangan jauh ke dalam wilayah Irak dan mereka yang menentangnya.

PERSIAPAN PERTEMPURAN PEBRUARI

Bulan Nopember 1982 pasukan-pasukan Iran melancarkan suatu serangan di sektor Amara dan Mandali. Mereka mencapai suatu sukses terbatas dan berhasil merebut beberapa kantong yang masih dikuasai Irak di bumi Iran. Setelah pertempuran itu berakhir, Iran memperkuat pasukan-pasukannya di sektor Dezful-Amara dengan maksud untuk melancarkan suatu serangan baru di situ.

Menjelang waktu serangan baru itu dimulai, kekuatan Iran terdiri atas 2 divisi panzer; 3 divisi infanteri; 12 brigade infanteri Pasdaran; 2 brigade komando; puluhan ribu sukarelawan (Basij); dan sekitar 400 tank dan panzer. Sebaliknya kekuatan Irak meliputi 2 divisi panzer; 1 divisi bermotor; 2 divisi

infanteri; sekitar 20 brigade kebanyakan infanteri; dan sekitar 1.000 tank dan panser yang tersedia bagi pasukan-pasukan itu.

OPERASI FAJAR

Serangan Iran yang diberi nama *al-Fajr* (Fajar) itu dilancarkan pada malam 6/7 Pebruari 1983. Menurut pernyataan-pernyataan Iran maksud serangan itu adalah *merebut kota Amara* (sekitar 70 km sebelah barat perbatasan) dan *memotong poros Bagdad-Amara-Basra*. Ada informasi bahwa Iran bermaksud menyerahkan wilayah itu kepada "Dewan Revolusi Tertinggi" pimpinan Bakr al-Hakim, suatu kelompok oposisi Irak yang dibentuk di Iran pada bulan Nopember 1982 sebagai semacam mantel organisasi untuk organisasi-organisasi oposisi Irak.

Sampai 16 Pebruari pasukan-pasukan Iran melancarkan 6 serangan dengan satuan-satuan dari berbagai divisi termasuk brigade-brigade angkatan darat dan satuan-satuan Pasdaran. Akan tetapi semua serangan itu mengalami *kegagalan*. Pasukan-pasukan Iran dipukul mundur dengan banyak korban jiwa. Satu-satunya hasil adalah suatu jalur di wilayah Iran yang sebelumnya dikuasai infanteri Irak.

Faktor-faktor kegagalan serangan Iran itu adalah sebagai berikut: (1) kemampuan pertahanan Irak yang tinggi di daerah yang dikuasainya, yang dilandasi suatu garis kubu-kubu dan rintangan-rintangan yang efektif dan disiapkan dengan baik; (2) penggunaan intensif pesawat tempur dan helikopter Irak di mana Angkatan Udara Irak lebih agresif dan juga menyerang pada malam hari; (3) intelijen Irak yang baik mengenai penilaian maksud-maksud Iran dan jalannya pertempuran; dan (4) disiplin dan semangat tempur yang baik di antara pasukan-pasukan Irak.

Akan tetapi sebagian terbesar kegagalan Iran itu adalah *akibat kesalahan-kesalahannya sendiri*. *Pertama*, persiapan serangan itu makan waktu begitu banyak sehingga Irak mampu bersiap-siap dan menangkisnya. Iran membutuhkan persiapan lama itu karena kekurangan pengangkutan logistik dan kekurangan senjata dan amunisi perorangan yang serius. *Kedua*, dalam pertempurannya itu sendiri Iran membuat penilaian salah mengenai kekuatan militer Irak di rusuk selatan front. *Ketiga*, tiada dukungan dan kelanjutan pendobrakan awal oleh pasukan Pasdaran, mungkin karena tiada kemampuan untuk mengawasi dan mengendalikan pasukan di medan, tiada keluwesan secukupnya dalam pertempuran, dan tiada koordinasi yang baik antara Pasukan Pasdaran dan tentara reguler yang sering berselisih. *Keempat*, tiada dukungan udara dan Angkatan Udara Iran hampir tidak pernah menyerang sasaran-

sasaran di darat. *Kelima*, hanya terdapat sedikit dukungan artileri (2-3 batalyon). *Keenam*, di antara pasukan Iran moral dan kesediaan untuk mengorbankan diri sangat menurun. Misalnya untuk pertama kalinya dalam perang ini komandan-komandan Iran ditembak mati atas tuduhan mundur dari medan pertempuran.

Kerugian Iran menurut laporan-laporan Irak adalah 11.000 - 18.000 orang tewas atau luka-luka (perkiraan masuk akal adalah 5.000 - 10.000 orang) dan 100 tank, 80 panzer dan 2 pesawat tempur. Sebaliknya kerugian Irak menurut laporan-laporan Iran adalah 3.500 orang tewas (perkiraan masuk akal adalah 3.000 orang) dan 40 tank serta panzer, 8 pesawat tempur (perkiraan masuk akal adalah 5) dan 1 helikopter.

Sejak akhir usaha terakhir Iran untuk menyerang Irak pada 16 Pebruari itu terjadi *pertempuran statis di semua sektor* yang ditandai duel artileri. Irak juga mengerahkan angkatan udaranya untuk menyerang sasaran-sasaran di darat maupun instalasi-instalasi minyak dan kapal-kapal tanki Iran yang berlayar di bagian utara Teluk.

IMPLIKASI UNTUK IRAN

Dengan demikian tercipta suatu situasi yang tidak memberikan kemungkinan apa pun kepada salah satu pihak untuk mencapai kemenangan dalam waktu dekat ini. Iran mempunyai pilihan *antara dua operasi militer*, yaitu melancarkan suatu serangan baru secara besar-besaran untuk mencapai tujuan semula operasinya, yang melibatkan semua atau kebanyakan kekuatan yang tersedia baginya di sektor itu, atau melepaskan gagasan untuk merebut wilayah jauh di pedalaman Irak dan secara demikian menyimpan kekuatannya dan menghindari kekalahan, sementara melancarkan operasi-operasi terbatas sepanjang perbatasan dengan maksud untuk menguras kekuatan Irak, termasuk usaha untuk merebut kembali jalur-jalur wilayah perbatasan yang masih dikuasai oleh Irak.

Pada hemat kami pimpinan Iran telah menyadari bahwa angkatan darat dan Pengawal Revolusi *boleh jadi tidak mampu untuk mencapai kemenangan yang menentukan di medan tempur dengan suatu serangan langsung*. Akan tetapi pimpinan rupanya masih berpegang pada keputusannya untuk mencapai suatu kemenangan militer yang menentukan yang akan memungkinkannya memaksakan tuntutan-tuntutannya pada Irak dan menyebabkan jatuhnya rezim Saddam Hussein. Para pemimpin Iran masih percaya bahwa perang ini menguntungkan kepentingan-kepentingan Iran atau paling tidak kepentingan-kepentingan rezim. Mereka ingin mempertahankan garis yang mereka ambil

pada awal perang untuk menggunakan perang sebagai sarana guna memanipulasi dan mengkonsolidasikan pemerintah, yaitu: (1) mengerahkan massa rakyat untuk mendukung pemerintah; (2) sebagai suatu kesempatan untuk menyingkirkan angkatan darat dari pusat negara dan secara demikian menutup kemungkinan intervensi militer dalam perebutan kekuasaan dalam negeri; dan (3) sebagai dalih yang baik untuk kesulitan-kesulitan ekonomi Iran.

Pimpinan Iran rupanya percaya bahwa kemampuan Iran untuk bertahan dalam perang adalah lebih tinggi daripada kemampuan Irak. Penilaian mereka ini didasarkan atas kuatnya kembali ekonomi Iran, yang terutama adalah akibat meningkatnya kembali produksi dan ekspor minyak yang bulan-bulan belakangan ini mencapai 2,5 juta barrel per hari.

Pada hemat kami dalam keadaan seperti itu *Iran tidak akan memperlunak syarat-syaratnya* untuk mengakhiri peperangan, dan bahwa pimpinan Iran bermaksud untuk meneruskan peperangan, biarpun memikirkan perubahan taktik, dari serangan frontal ke *perang pengurasan tenaga*.

Akan tetapi perlu ditegaskan bahwa keputusan Iran untuk tidak puas dengan pengusiran pasukan Irak dari wilayah Iran saja dan untuk berusaha membawa peperangan jauh ke dalam wilayah Irak dan kegagalan usaha itu mempunyai berbagai akibat. *Pertama*, kerugian besar yang diderita di front menyebabkan menurunnya moral di kalangan rakyat Iran. *Kedua*, dalam pimpinan politik maupun komando militer tertinggi perbedaan-perbedaan meningkat mengenai tujuan-tujuan perang dan cara untuk mencapainya. *Ketiga*, moral dalam angkatan darat dan Pasdaran juga menderita sehingga terjadi desersi-desersi, dan perselisihan antara kedua badan itu maupun tiadanya koordinasi antara mereka meningkat.

IMPLIKASI-IMPLIKASI UNTUK IRAK

Biarpun Irak berhasil memukul mundur serangan-serangan Iran yang terakhir, *situasinya tetap sulit* karena ia tidak dapat memaksakan suatu keputusan dalam perang dan tidak mampu mengakhirinya. Di tingkat militer ini inisiatif tetap di tangan Iran dan pada hemat kami inisiatif militer Irak tidak dapat diharapkan. Di tingkat politik, Irak berulang kali menyatakan bersedia memulai perundingan-perundingan dan mendukung pernyataan itu dengan menarik pasukannya dari Iran dan dengan menunjukkan kesediaannya untuk membicarakan reparasi-reparasi perang seperti dituntut oleh Iran. Namun di tingkat politik inisiatif juga di tangan Iran karena Irak tidak dapat menerima syarat-syarat Iran untuk mengakhiri peperangan, sekurang-kurangnya tidak di bawah rezim sekarang ini.

Pada hemat kami kemampuan Irak untuk menangani terus berlanjutnya perang terutama akan dipengaruhi oleh situasi ekonominya. Sejak akhir 1982 ada tanda-tanda bahwa *ekonomi Irak memburuk*. *Pertama*, pukulan-pukulan yang diderita dalam sektor minyak mengurangi ekspor minyak Irak sampai tingkatnya sekarang ini sebanyak 700.000 barrel per hari. Minyak yang dipompa lewat pipa minyak ke Turki dan dijual dengan harga OPEC kini adalah satu-satunya sumber pendapatan Irak. *Kedua*, biaya perang Irak kini ditaksir 1½ - 2 milyar dollar per bulan. *Ketiga*, menurut perkiraan para ahli pendapatan Irak hanya menutup sepertiga kebutuhan-kebutuhannya. Sebagai akibatnya cadangan valuta asing Irak menurun dari US\$ 30 milyar sebelum perang menjadi US\$ 5 milyar sekarang ini. *Keempat*, usaha pembangunan Irak berhenti untuk pertama kalinya sejak awal perang. Tender-tender dibatalkan dan beberapa proyek pembangunan seperti jalan kereta api Bagdad-Basra dibekukan. *Kelima*, kesejahteraan orang-orang yang dipertahankan oleh rezim sejak awal perang rupanya juga mulai menurun. Misalnya mulai dilaporkan adanya kekurangan bahan-bahan pokok, impor pribadi dilarang, transfer valuta asing ke luar negeri dibatasi dan ini juga berlaku untuk tenaga kerja asing. Akhirnya, sejak Oktober-Nopember 1982 Irak tidak melakukan pembayaran atas hutang-hutangnya kepada para pensuplai militer dan sipil.

Keharusan untuk meneruskan peperangan dalam keadaan ini akan *meningkatkan ketergantungan Irak pada negara-negara lain* seperti Arab Saudi dan negara-negara teluk lain, yang telah memberinya sekitar US\$ 20 milyar bantuan keuangan langsung sejak pecahnya perang dan sekitar US\$ 12 milyar tahun 1982, dan Jordania. Ketergantungan ini telah memberikan pukulan berat kepada kedudukan Irak sebagai suatu faktor terkemuka dan berwibawa di Dunia Arab dan kepada klaimnya atas suatu kedudukan dominan di Teluk.

Kebutuhan Irak akan bantuan dari negara-negara Barat dalam bentuk suplai militer dan bantuan ekonomi juga meningkat. Misalnya sejak Desember 1982 Amerika Serikat menyetujui US\$ 370 juta bantuan keuangan untuk Irak dan Irak juga minta penangguhan pembayaran hutang-hutangnya kepada Perancis, Jerman Barat dan lain-lain negara Barat.

Bersamaan dengan itu Irak terus mempertahankan dan membina hubungannya dengan Uni Soviet. Maksud utamanya adalah menjamin terus mengalirnya suplai militer agar mampu terus menggunakan sistem-sistem senjata Eropa Timur dalam arsenalnya. Suatu persetujuan senjata Uni Soviet-Irak ditandatangani bulan Pebruari 1983. Irak juga berusaha membujuk Uni Soviet agar meyakinkan Iran untuk merundingkan penghentian peperangan. Cina juga merupakan suatu sumber suplai yang penting. Demikianpun Mesir.

Menurut penilaian kami, *kebutuhan-kebutuhan Irak untuk perangnya dengan Iran akan terus merupakan faktor dominan dalam kebijaksanaan Irak* dan akan menentukan sikapnya mengenai soal-soal Arab, mengenai sengketa Arab-Israel dan dalam hubungannya dengan negara-negara besar.

Di arena dalam negeri, berlanjutnya perang, khususnya kalau hal itu membuat parah perekonomiannya, bisa memberikan suatu pukulan terhadap salah satu hasil rezim Irak yang penting, yaitu *keberhasilannya mempertahankan stabilitasnya dan dukungan untuk kepemimpinan Saddam Hussein*. Keberhasilan ini lebih menyolok karena dapat dicapai biarpun dalam perang yang berlangsung dua tahun lebih tidak dicatat hasil yang berarti. Dapat disebutkan faktor-faktor berikut. *Pertama*, pengawasan ketat dinas-dinas keamanan dalam negeri dan reaksi keras terhadap setiap tindakan subversi. Misalnya penghancuran desa Dujayl menyusul usaha pembunuhan terhadap Saddam Hussein bulan Juli 1982. *Kedua*, kenyataan bahwa penduduk Shia sebagai keseluruhan mendahulukan loyalitasnya kepada Irak daripada loyalitas komunal keagamaannya. *Ketiga*, perpecahan dalam oposisi Irak yang tidak mampu menemukan suatu denominator bersama untuk semua kelompok (umat Islam Shia, bangsa Kurdi, golongan komunis). Perpecahan itu bahkan menjadi lebih parah karena kelompok-kelompok oposisi itu terikat dengan berbagai negara (terutama Suriah, Irak dan Libya). Pada 15 Pebruari 1983, 19 kelompok oposisi yang bertemu di Libya mengumumkan bahwa mereka akan bersatu tetapi sejauh ini tidak mampu mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk maksud itu. *Keempat*, tiadanya tanggapan penduduk Irak atas tindakan-tindakan oposisi. Misalnya selama enam bulan terakhir hanya terjadi dua tindakan teroris di Bagdad. Akhirnya, keteguhan loyalitas kepada Saddam Hussein dan kebijaksanaan-kebijaksanaannya di pihak angkatan darat dan Partai Baath.

Pemerintah Irak sadar akan bahaya potensial memburuknya perekonomian dan mengambil *sejumlah tindakan* sehubungan dengan itu. *Pertama*, dilakukan usaha-usaha untuk menjelaskan kepada rakyat Irak perlunya "ekonomi perang" dan tindakan-tindakan penghematan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan nasional. *Kedua*, seperti dikatakan di atas tengah dilakukan usaha untuk mendapatkan bantuan keuangan luar negeri dan memperlunak syarat-syarat pembayaran hutang pemerintah. *Ketiga*, dilakukan usaha untuk meningkatkan pendapatan Irak dengan: (1) meningkatkan jumlah minyak yang disalurkan lewat pipa Turki menjadi 900.000 barrel per hari; (2) mengusahakan dipercepatnya pelaksanaan proyek pipa minyak ke Laut Merah lewat Arab Saudi; dan (3) membujuk Suriah untuk membuka kembali pipa minyak Irak yang melewati wilayahnya. Tetapi sejauh ini usaha-usaha yang dilakukan oleh Arab Saudi (Januari 1983) dan oleh Perancis selama kunjungan Menlu Cheysson ke Damaskus (Pebruari 1983) atas nama Irak tidak berhasil.

Irak juga *meneruskan usahanya agar diadakan perundingan* untuk mengakhiri peperangan lewat negara-negara besar, lewat PBB (suatu himbauan kepada Dewan Keamanan pada waktu serangan bulan Pebruari 1983) dan lain-lain organisasi internasional seperti gerakan Non-Blok maupun negara-negara masing-masing seperti Aljazair.

Akan tetapi dalam jangka panjang berlanjutnya tekanan Iran bisa mendorong Irak untuk melaksanakan ancamannya untuk menggunakan senjata non-konvensional terhadap sasaran-sasaran di Iran. Sebaliknya juga mungkin bahwa kalau rezim atau kedudukan Saddam Hussein menjadi lebih lemah, akan muncul suatu kelompok dari dalam tubuh rezim atau dari luarnya yang akan mengganti rezim atau paling tidak menyingkirkan Saddam Hussein. Dalam konteks ini perlu dicatat bahwa menurut desas-desus di Bagdad, pada awal Pebruari 1983 atau Maret ada usaha yang gagal untuk melancarkan suatu kudeta.

POSISI NEGARA-NEGARA TELUK

Sejak pecahnya perang Irak-Iran, kebijaksanaan yang dianut negara-negara Teluk didasarkan atas persepsi mereka mengenai *ancaman Iran terhadap keamanan mereka* dan mengenai *cara menghadapi ancaman itu*. Negara-negara ini sadar bahwa mereka tidak mampu mencegah serangan atau invasi Iran ke dalam wilayah mereka dan oleh sebab itu mereka berhati-hati untuk tidak memberikan dalih apa pun bagi tindakan semacam itu dan berusaha mempertahankan koeksistensi damai dengan negara tetangga yang kuat itu. Selaras dengan sikap itu, negara-negara Teluk menyatakan kenetralan mereka pada awal peperangan dan tidak mengumumkan bantuan logistik yang mereka berikan kepada Irak. Dalam kenyataan mereka mendapat keuntungan dari perang itu karena tercipta suatu situasi yang memberi mereka ruang manuver yang lebih besar.

Pada musim panas 1982 ketika Iran untuk pertama kalinya mengancam sasaran-sasaran di Irak, negara-negara Teluk lewat diplomasi berusaha menghentikan peperangan sebelum Iran menyerbu Irak akan tetapi sia-sia. Alasan di belakang usaha itu adalah ketakutan mereka bahwa suatu kemenangan Iran yang cepat akan membakar penduduk Shia di Teluk dan memberi hati kepada Iran untuk mengekspor revolusi. Ketakutan ini berkurang ketika Irak ternyata berhasil memukul mundur serangan Iran dan Iran menemui kesulitan-kesulitan dalam negeri. Secara demikian disiapkan bagi Dewan Kerja Sama Teluk untuk menyatakan dukungannya bagi Irak pada KTT Arab di Fez. Resolusi-resolusi Fez, yang pada KTT Dewan Kerja Sama Teluk (Nopember 1982) diajukan sebagai posisi dewan mengenai perang itu, adalah sebagai berikut: (1) pernyataan mendukung Irak; (2) seruan agar perang dihentikan lewat

perundingan-perundingan; dan (3) suatu peringatan bahwa bila Iran menyerbu Irak, Pakta Keamanan Kolektif Arab bisa dioperasikan.

Resolusi-resolusi itu kelihatan sebagai kompromi antara negara-negara yang menginginkan suatu posisi pro-Irak yang lebih aktif dan negara-negara yang merasa bahwa kebijaksanaan semacam itu tidak akan membantu Irak dan akhirnya akan merugikan negara-negara Teluk itu sendiri. Perbedaan-perbedaan dalam hal ini berkaitan dengan hubungan bilateral masing-masing negara Teluk dengan Irak dan Iran dan dengan tekanan yang dilakukan oleh kedua negara ini atas negara-negara Teluk. Di samping kendala-kendala ini, terdapat beban ekonomi yang diletakkan oleh perang Irak-Iran atas negara-negara Teluk, khususnya atas Arab Saudi dan Kuwait sehubungan dengan menurunnya pendapatan ekspor minyak mereka. Tetapi kendati pertimbangan-pertimbangan ini, tampak bahwa negara-negara Teluk merasa harus *meneruskan bantuan mereka untuk Irak* agar penghentian bantuan semacam itu tidak mengakibatkan kemenangan Iran yang dalam jangka panjang akan juga akan mengancam mereka. Bersamaan dengan itu negara-negara Teluk memutuskan pada konperensi menteri luar negeri mereka tanggal 20 Pebruari 1983 untuk meneruskan usaha mereka menghentikan peperangan dengan perantaraan gerakan Non-Blok, PBB dan Organisasi Konperensi Islam.

Para anggota Dewan Kerja Sama Negara Teluk juga menggunakan berlanjutnya peperangan Irak-Iran untuk *memperkuat dan memperluas kerja sama antara mereka*. Konperensi menteri luar negeri bulan Pebruari itu juga membahas rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh menteri-menteri pertahanan mereka, yang juga mengusulkan pembentukan suatu kekuatan militer gabungan negara-negara Teluk. KTT Nopember 1982 telah menyetujui rekomentasi-rekomendasi para menteri pertahanan mereka seperti berikut: (1) membentuk suatu staf gabungan untuk mengkoordinasi kegiatan angkatan-angkatan laut, udara dan darat mereka; (2) membentuk suatu sistem pertahanan udara gabungan; (3) mengkoordinasi program-program pembelian dan latihan militer mereka; dan (4) tukar-menukar delegasi-delegasi militer.

Menurut laporan-laporan belakangan ini, ada kontak-kontak tingkat tinggi, dalam kerangka Dewan Pertahanan Teluk, untuk mengadakan koordinasi manuver-manuver gabungan mendatang. Bila laporan ini benar, kontak-kontak itu bisa merupakan langkah-langkah pertama menuju implementasi kerja sama militer.

Pada 1 Maret 1983 anggota-anggota Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk juga mulai melaksanakan tahap pertama persetujuan ekonomi mereka. Ini meliputi: (1) penghapusan bea masuk barang-barang yang dihasilkan oleh negara-negara anggota dan diperdagangkan antara mereka; (2) kemudahan

gerak buruh dari negara ke negara dan penampungan mereka; dan (3) pemberian akses bebas ke pelabuhan-pelabuhan keenam negara anggota kepada kapal-kapal salah satu anggota.

Perlu diingat bahwa pada KTT Nopember 1981 Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk menyetujui rencana integrasi ekonomi mereka, yang didasarkan atas model Pasaran Bersama Eropa, dan setahun kemudian menyetujui usul-usul implementasi rencana itu.

Mengenai kerja sama dalam bidang keamanan di antara negara-negara anggota Dewan Negara-negara Teluk, tidak dicapai kemajuan sejak diadakannya persetujuan-persetujuan keamanan bilateral antara Arab Saudi dan lain-lain negara anggota -- kecuali Kuwait -- pada awal 1982. Persetujuan keamanan, di tingkat Dewan, masih dalam pertimbangan dan penandatanganannya dihambat oleh Kuwait yang mempunyai reservasi-reservasi mengenai sementara ketentuannya, yang menurut para pemimpin Kuwait bertentangan dengan konstitusi Kuwait. Pemerintah Kuwait baru-baru ini mengajukan usul-usul amandemen konstitusi kepada Dewan Nasional (parlemen), tetapi tidaklah jelas apakah usul-usul ini berkaitan dengan persetujuan keamanan menyeluruh Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk, atau dengan soal-soal intern Kuwait.

Sebagai ringkasan, kelihatannya negara-negara Teluk lebih senang melihat perang Irak-Iran berakhir, biarpun berlanjutnya peperangan itu memberi mereka kebebasan manuver yang lebih besar. Akan tetapi sementara ini mereka rupanya tidak mampu mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian sehubungan dengan perang Irak-Iran itu.

MASALAH ANCAMAN UNI SOVIET DI TELUK PARSI

Alfian MUTHALIB*

Setelah Inggeris merencanakan untuk menarik diri dari sebelah timur Suez dalam tahun 1970-an, Amerika Serikat berusaha mencari suatu pendekatan strategi baru dengan mengajak Arab Saudi dan Iran bekerja sama dalam menjaga keamanan dan stabilitas di kawasan Teluk Parsi. Pendekatan Amerika Serikat di kawasan itu dikenal sebagai strategi "pilar" kembar.

Revolusi Islam dan jatuhnya Shah Iran akhirnya menghancurkan salah satu pilar strategi itu sehingga ruang gerak militer Amerika Serikat di kawasan ini menjadi lebih terbatas. Perkembangan di Iran dimanfaatkan oleh Uni Soviet untuk masuk ke Afghanistan bulan Desember 1979. Masuknya Uni Soviet itu membuatnya lebih dekat untuk melakukan intervensi militer ke Teluk Parsi, karena jarak dari pangkalan udara Shindad di Afghanistan ke Selat Hormuz tidak lebih dari 600 mil. Jarak itu masih termasuk dalam jangkauan radius tempur beberapa pesawat tempur taktis Uni Soviet seperti SU-24 Fencer. Proyeksi serangan udara ke Selat Hormuz itu akan lebih kuat lagi kalau Uni Soviet menggunakan beberapa fasilitas pangkalan udara dan laut yang ada di Yaman Selatan dan Aden (untuk lebih jelas lihat Denah 1).

Dalam artian ini, masuknya Uni Soviet ke Afghanistan ditafsirkan oleh Amerika Serikat sebagai langkah pertama rencananya untuk menguasai Teluk Parsi. Kesungguhan perkiraan Amerika Serikat itu tampak tercermin dalam tekadnya untuk mempertahankan kawasan ini. Sebaliknya seberapa jauh sifat ancaman Uni Soviet itu kiranya perlu dikaji lebih lanjut.

*Staf CSIS.

PEMBANGUNAN ANGKATAN DARAT UNI SOVIET SETELAH PERANG DUNIA II

Modernisasi kekuatan angkatan darat dan revisi terhadap doktrin militer Uni Soviet dimulai sejak tahun 1954 yaitu setelah kematian Stalin. Perubahan-perubahan itu diadakan karena timbulnya anggapan tentang perlunya diterapkan unsur-unsur serangan yang tiba-tiba dalam sistem kekuatan angkatan darat dan kemungkinan pecahnya perang nuklir.

Di bawah pimpinan Menteri Pertahanan Marsekal Zhukov waktu itu, Angkatan Darat Uni Soviet mulai dimodernisasi, divisi senapan dikurangi dan secara bertahap diganti oleh divisi-divisi bermotor yang dilengkapi dengan tank.¹ Sejalan dengan program itu, Marsekal Zhukov juga mulai memanfaatkan rudal-rudal taktis yang pertama untuk menggantikan artileri berat di tingkat pasukan dan divisi serta menggelar rudal SAM sebagai pengganti divisi anti-pesawat udara.² Perubahan-perubahan yang ditujukan untuk meningkatkan mobilitas dan daya serang "kejutan" pasukan (shock power) diimbangi dengan mengurangi serdadu secara besar-besaran.

Meskipun Marsekal Zhukov digeser terutama karena Peristiwa Suriah tahun 1957, rencana modernisasi itu tetap dilanjutkan oleh penggantinya Marsekal Malinovskii. Tindakannya itu terungkap dengan diadakannya pengurangan kekuatan angkatan darat menjadi 140 divisi, digelarnya pasukan tank yang baru, dihapusnya kesatuan-kesatuan yang ada antara pasukan dan divisi serta dijadikannya sebagai kesatuan dasar taktis.

Perubahan dalam organisasi ini diimbangi oleh pergeseran ke strategi ofensif dengan cara memanfaatkan unsur-unsur "kejutan" dalam sistem kekuatan angkatan darat.

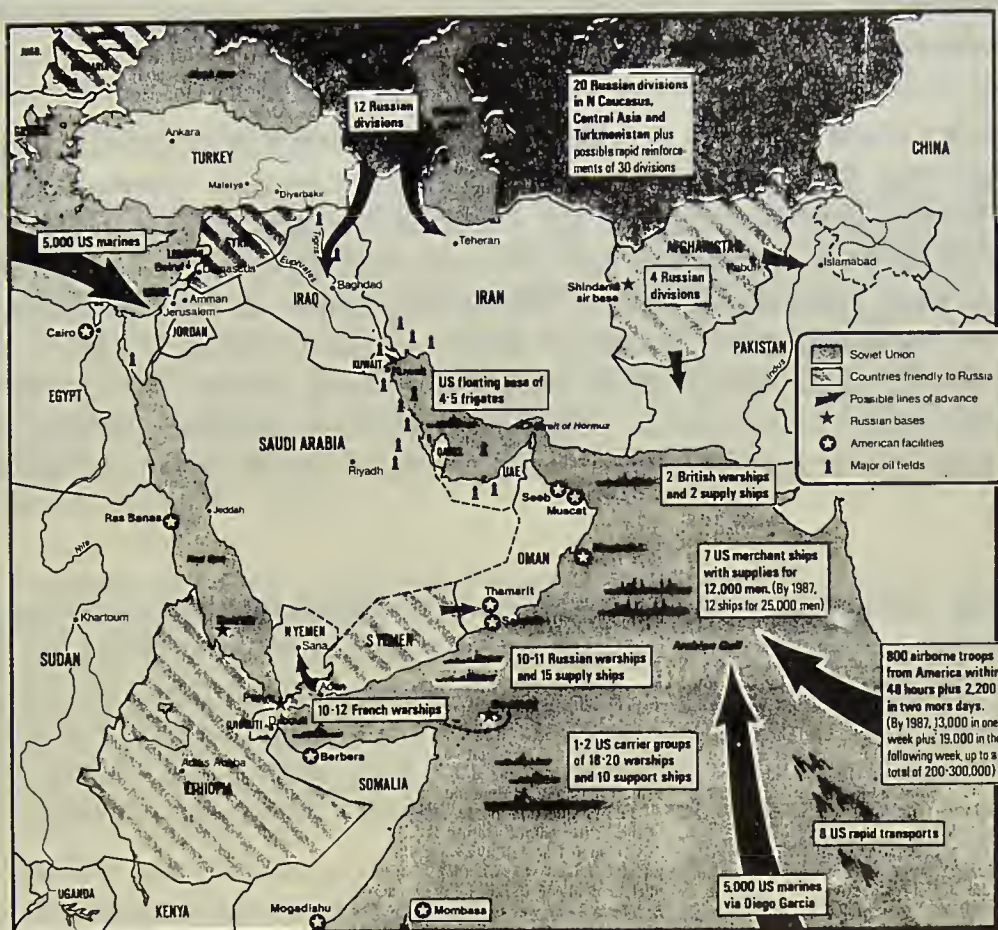
Perkembangan angkatan darat mulai mengalami perubahan yang drastis ketika Khrushchev mencoba melansir suatu pandangan baru untuk menggantikan kekuatan militer konvensional dengan sistem pengantar rudal nuklir. Tujuan Khrushchev yang utama adalah supaya angkatan darat siap dalam menghadapi kemungkinan terjadinya perang nuklir. Di samping itu dia juga berusaha mengembangkan peranan kekuatan konvensional dan mempertahankan suatu kekuatan inti angkatan darat di pangkalan depan Eropa.

¹Michael Garder, *A History of The Soviet Army* (London: Frederick A. Praeger, 1966), hal. 140-143.

²P. Zhilin, "The Armed Forces of The Soviet States," dalam *Military Profession and Military Regimes Commitments and Conflicts*, ed. Jacques van Doorn (The Hague & Paris: Mouton, 1969), hal. 166-167.

Denah 1

PERBANDINGAN KEKUATAN NEGARA-NEGARA BESAR DI SAMUDRA HINDIA



Sumber: *The Economist*, 6 Juni 1981.

Untuk melaksanakan strateginya itu, Khrushchev mencoba menggabungkan konsep perang strategis dan komponen perang medan, di mana angkatan darat berfungsi untuk menyelesaikan perang setelah serangan nuklir pertama dilancarkan terhadap lawan. Sejalan dengan itu, pembangunan rudal-rudal nuklir dan daya tembaknya lebih diutamakan daripada kekuatan militer konvensional. Atas dasar ini, Khrushchev mengadakan pengurangan jumlah serdadu dan divisi angkatan darat secara besar-besaran sebelum tahun 1960.¹

Dalam beberapa hal konsep Khrushchev itu mengaburkan pengertian mengenai jenis dan lamanya perang yaitu apakah Angkatan Darat Uni Soviet dipola untuk menghadapi perang darat konvensional atau strategis; dan bagaimana operasi-operasi militer di daratan Eropa-Asia dikaitkan dengan operasi

¹Lihat John M. Collins, *U.S.-Soviet Military Balance Concepts and Capabilities 1960-198* (New York: McGraw-Hill Publication & Co., 1980), hal. 33.

strategis global. Selama masa-masa terakhir periode Khrushchev, pertimbangan yang tidak memuaskan itu dipertahankan dengan menafsirkan arti serangan nuklir sebagai "perang jangka pendek" dan masalah lamanya perang diimbangi dengan memasukkan senjata-senjata modern ke dalam angkatan darat.

Sejak Leonid Brezhnev berkuasa, gagasan strategi Khrushchev itu ditinjau kembali. Hal itu berdasarkan pandangan bahwa konsep "perang tunggal" dapat mengakibatkan kebijakan dan kapabilitas tempur Angkatan Darat Uni Soviet tidak luwes. Nuklirisasi kekuatan angkatan darat jika dilakukan secara ekstrem akan mengurangi seluruh kapabilitas tempur di samping menimbulkan ketidakpuasan para pemimpin militer angkatan darat. Tetapi evaluasi Brezhnev itu sama sekali tidak mengubah strategi militer Uni Soviet dari nuklir ke model konvensional. Sebaliknya Brezhnev cenderung mengimbangi perkembangan kedua jenis sistem persenjataan itu dalam Angkatan Darat Uni Soviet.

Yang paling menyolok dari perubahan-perubahan itu adalah diperkuatnya komponen-komponen divisi artileri konvensional, dimasukkannya jenis Tank T-62, digabungkannya divisi bermotor dengan pasukan tank, peningkatan mobilitas sistem pertahanan udara termasuk suplai dan amunisi serta diberlakukannya Undang-Undang Wajib Militer pada tahun 1967.¹ Proses ini diperkirakan berlangsung dari pertengahan tahun 1960-an sampai tahun 1970 dan dari tahun 1971 sampai tahun 1978.²

KENDALA PROYEKSI KEKUATAN ANGKATAN DARAT UNI SOVIET DI SELATAN

Terdapat dua ciri khusus pada struktur Angkatan Darat Uni Soviet sekarang yang erat hubungannya dengan pembahasan kapabilitas militernya di Teluk Parsi. Diperkirakan terdapat kurang lebih 1,8 juta serdadu yang diorganisasi dalam 170 divisi tank, divisi senapan bermotor dan divisi lintas udara.³ Meskipun kurang lebih 30% dari divisi-divisi tersebut dalam keadaan kekuatan dan perlengkapan siap, Divisi Kategori-I itu hanya digelar di wilayah-wilayah yang dianggap rawan dan berbahaya: 30 divisi di Eropa Timur dan sisanya di Distrik Militer Sebelah Barat dan pada perbatasan Cina-Uni Soviet.

¹John Erickson, *Soviet Military Power* (London: Royal United Services Institute for Defence Studies, 1971), hal. 67.

²*Idem.*, "The Ground Forces in Soviet Military Policy," *Strategic Review*, No. VI/1 (1978), hal. 68.

³*The Military Balance 1982-1983* (London: IISS, 1982), hal. 14.

Untuk menghadapi kejadian-kejadian yang mungkin mengancam stabilitas keamanan wilayahnya di sebelah selatan, Uni Soviet dapat menggerakkan 24 divisi pasukan Distrik Militer Sebelah Selatan: Kaukasus Utara, Transkaukasus dan Turkestan. Umumnya kekuatan militer itu berada dalam Kategori-III, yaitu antara 25-30% kekuatan dan perlengkapan siap.¹ Divisi-divisi itu membutuhkan bantuan tenaga cadangan dan kendaraan-kendaraan pengangkut dari pihak sipil sebelum dapat digunakan.

Kalau kekuatan Divisi Kategori-III adalah antara 25-30%, maka untuk mengubahnya menjadi Kategori-I (75-100% kekuatan dan perlengkapan siap) diperlukan kurang lebih 200.000 cadangan. Sebaliknya menurut perkiraan John Collins, kekuatan serdadu dalam Kategori-III hanya 10%.² Penilaian-penilaian ini mengungkapkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh Uni Soviet dalam memobilisasi tenaga cadangan. Diperkirakan Uni Soviet akan menghadapi kesulitan yang lebih besar kalau kekuatan Kategori-III lebih mendekati 10% dari 25%.

Disimpulkan bahwa status kesiapsiagaan militer Uni Soviet yang digelar di daerah perbatasannya dengan Iran tidak dipola untuk melakukan suatu serangan yang tiba-tiba. Lamanya waktu yang diperlukan untuk memobilisasi kekuatan Kategori-III menjadi siap tempur dan kemungkinan bahwa Amerika Serikat akan menanggapi merupakan salah satu kendala proyeksi kekuatan militer Uni Soviet terhadap kawasan Teluk Parsi.

Kendala lain berkisar pada masalah totalitas mekanisasi sistem kekuatan angkatan darat. Diperkirakan dengan diadakannya mekanisasi itu, Angkatan Darat Uni Soviet sekarang adalah 70% pasukan bermotor, 25% tank dan 5% pasukan lintas udara.³ Divisi bermotor terdiri dari 266 tank kelas menengah, 22 tank kelas ringan dan 475 kendaraan pengangkut personal, sedangkan divisi lapis baja terdiri dari 325 tank dan 1.055 personal. Rasio antara jumlah tank kelas menengah dan personal dalam Divisi Bermotor kurang lebih 1 : 50, dan dalam Divisi Lapis Baja 1 : 35.⁴

Mekanisasi angkatan darat ini ditujukan untuk mencapai suatu kecepatan serang rata-rata 30 km per hari dalam kondisi perang konvensional dari 50 km untuk operasi perang nuklir. Dampak peningkatan mobilitas ini menimbulkan beberapa kelemahan tertentu. *Pertama*, Angkatan Darat Uni Soviet tidak

¹ *The Military Balance 1982-1983* (London: IISS, 1982), hal. 14.

² Keith A. Dunn, "Power Projection or Influence: Soviet Capabilities for the 1980s," *Naval War College Review*, (September-Oktober 1980), hal. 32-33.

³ *Ibid.*, hal. 15.

⁴ John M. Collins, *Military Balance*, hal. 213.

mempunyai infanteri yang berjalan kaki untuk menghadapi medan-medan tertentu. *Kedua*, serdadu-serdadu Uni Soviet cenderung menghindari pertempuran di luar atau tanpa perlindungan kendaraan-kendaraan lapis baja mereka. Sikap ini terungkap ketika pasukan Uni Soviet harus bertempur melawan gerilyawan-gerilyawan di Afghanistan, meskipun mereka telah dilatih dalam pertempuran di gunung-gunung.¹

Kalau hasil-hasil kesimpulan dan analisa pengalaman perang tahun 1950-an masih mendominasi strategi perang Uni Soviet, maka intervensinya ke Teluk Parsi pasti akan melalui daerah utara Iran. Proyeksi kekuatan Angkatan Darat Uni Soviet ke Iran dari Laut Kaspian akan memaksa Divisi Infanteri Bermotor mendaki daerah pegunungan Elburz setinggi 13.000 kaki dan turun lagi sejauh 50 mil. Operasi ini berbahaya dan sangat rawan terhadap pencegahan pasukan Iran yang menggunakan senjata-senjata anti-tank.

Umumnya kendaraan-kendaraan pengangkut personal lebih rawan terhadap serangan daripada tank, sehingga divisi-divisi ini rata-rata lebih cepat dihancurkan. Dampaknya divisi-divisi tank tidak mempunyai pasukan pelindung sehingga mobilitas serangnya menjadi berkurang. Apabila Uni Soviet mencoba mengimbangi rintangan-rintangan itu melalui pengangkutan udara seperti yang pernah dilakukannya dalam pertempuran melawan gerilyawan Afghanistan, maka daerah yang cocok untuk pendaratan adalah di sebelah barat daya antara Iran dan Irak. Tetapi opsi ini sulit dilakukan karena jarak dari pangkalan pendukung udara Kirovabad yang terletak paling selatan ke medan intervensi itu diperkirakan lebih dari 600 mil. Sebaliknya tidak semua jenis pesawat tempur taktis Angkatan Udara Uni Soviet mempunyai radius tempur lebih dari 600 mil.² Oleh karena itu dapat diperkirakan Uni Soviet kurang mampu melakukan suatu intervensi melalui udara ke Teluk Parsi.

KENDALA PROYEKSI KEKUATAN ANGKATAN UDARA UNI SOVIET DI SELATAN

Secara garis besar kekuatan udara Uni Soviet dibagi dalam dua kategori yaitu Kekuatan Udara Strategis Nuklir dan Kekuatan Udara Taktis yang terdiri dari lima komponen: (a) Penerbangan Jarak Jauh yang terdiri dari 150 pesawat pembom jarak jauh (TU-95 Bear A/B/C dan Mya-4 Bison) dan 535

¹Colonel Franz Freisstetter, "The Battle in Afghanistan: A View from Europe," *Strategic Review*, No. IX/I, 1981, hal. 40.

²Yang dimaksud dengan jenis pesawat tempur taktis Angkatan Udara Uni Soviet adalah SU-7 Fitter, Mig-21 Fishbed D, Yak-28 Brewer, Mig-21 Fishbed J, Mig-23 Flogger B, Mig-27 Flogger D, SU-17 Fitter C/D dan SU-24 Fencer. Radius tempur pesawat-pesawat itu berkisar dari 200-500 mil.

pesawat pembom jarak sedang (TU-16 Badger A/G, TU-22 Blinder A/B dan TU-22M Backfire). Kekuatan Udara Strategis ini diorganisasi dalam tiga unit Pasukan Udara; dua Kesatuan Pembom Barat Laut dan Barat Daya untuk menghadapi NATO di Eropa dan satu unit Pembom Timur Jauh; (b) Komando Pertahanan Udara (PVO Strany) yang berdiri sendiri terdiri dari 2.250 pesawat tempur modern; (c) Penerbang Taktis terdiri dari 4.480 pesawat tempur untuk mendukung operasi militer di darat; (d) Penerbang Angkutan Udara yang terdiri dari 400 pesawat jenis AN-12 Cub, Il-76 Candid dan Cock; dan (e) Kekuatan Udara Angkatan Laut.¹

Hampir seluruh 16 Distrik Militer Uni Soviet diperkuat dengan satu kesatuan pasukan pesawat tempur taktis. Sedangkan untuk mempertahankan wilayah pangkalan depannya Uni Soviet menggelar empat unit pesawat tempur taktis di Jerman Timur, Polandia, Cekoslovakia dan Hungaria. Dengan demikian jika terjadi perang, Uni Soviet dapat menggerakkan 20 unit ini di bawah komando angkatan darat. Sedangkan pesawat pembom jarak jauh seperti Badger, Blinder dan Backfire tetap di bawah kontrol komando pusat.

Dengan digelarnya tiga perempat kekuatannya untuk menghadapi NATO, maka kekuatan udara taktis ini akan lebih diutamakan dalam persenjataan dan perlengkapan pesawat daripada kekuatan udara yang digelar di Distrik Militer Turkestan dan Kaukasus Utara. Meskipun demikian hal itu tidak menutup kemungkinan pengalokasian kekuatan jika diperlukan. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa Uni Soviet bisa menggunakan pesawat tempur taktis yang modern dan pesawat pembom jarak jauh untuk menyerang kawasan Teluk Parsi.

Dalam konteks ini tampaknya perlu diperhitungkan faktor jarak dari pangkalan udara Kirovabad ke beberapa wilayah di Teluk Parsi. Diperkirakan jarak dari pangkalan udara Uni Soviet di selatan itu ke Teluk Parsi adalah 800 mil, Ras Tanura 1.000 mil, Selat Hormuz 1.200 mil dan Aden 2.000 mil. Meskipun jarak ini termasuk dekat, tidak satu pun jenis pesawat tempur taktis Uni Soviet mampu mencapai radius tempur lebih dari 600 mil.

Kombinasi keterbatasan radius tempur dan kapabilitas pengisian bahan bakar ulang pesawat tempur Uni Soviet di udara mengekang pengoperasian pesawat tempur di luar radius pertahanan wilayahnya. Untuk mengimbangi kelemahan itu diperkirakan Uni Soviet akan mengoperasikan pesawat pembom jarak jauh untuk menyerang Iran atau kawasan Teluk Parsi. Tetapi pengoperasian ini memerlukan perlindungan dari pesawat tempur taktis. Sebaliknya dengan adanya keterbatasan-keterbatasan pesawat tempur taktis se-

¹*The Military Balance 1982-1983* (London: IISS, 1982), hal. 13, 14 dan 16.

perti di atas, maka praktis pengoperasian pesawat pembom jarak jauh sulit dilaksanakan.

Pilihan yang ada bagi Uni Soviet adalah dengan menggunakan pangkalan udara Ashkhabad di Afghanistan karena jarak dari pangkalan pendukung itu ke Selat Hormuz kurang lebih 600 mil. Uni Soviet dapat mengoperasikan pesawat tempur taktis jenis Fencer yang mempunyai radius tempur antara 500-600 mil, tetapi ini berarti memeras kemampuan terbang pesawat. Di samping itu Uni Soviet juga harus memperhitungkan reaksi dari negara-negara dan kekuatan militer negara lain yang digelar di kawasan ini seperti Iran, Pakistan dan terutama Amerika Serikat.

Kalau pesawat-pesawat tempur taktis Uni Soviet berusaha menghindari sergapan oleh pesawat-pesawat tempur Amerika Serikat yang berpangkalan di Armada Samudra Hindia dan dari pangkalan udara Thamarit di Oman, maka pesawat tempurnya harus melakukan gerakan-gerakan yang bersifat mengelak dan terbang rendah. Manuver terbang ini akan menguras persediaan bahan bakar pesawat, sehingga sulit untuk mencapai Teluk Parsi.

KENDALA PROYEKSI INTERVENSI ANGKATAN LAUT UNI SOVIET DI TELUK PARSI

Lebih dari 20 tahun terakhir ini tampaknya Laksamana Gorshkov telah berhasil membangun Angkatan Laut Uni Soviet dari suatu armada pantai menjadi armada laut yang besar. Peningkatan kekuatan angkatan laut itu telah menimbulkan perdebatan di kalangan pengamat mengenai peranan dan misi yang ingin dicapainya.

Beberapa pendapat cenderung melukiskan bahwa penggelaran Angkatan Laut Uni Soviet di luar perairan tradisionalanya adalah sebagai reaksi terhadap aktivitas-aktivitas Angkatan Laut Amerika Serikat.¹ Yang lain berpendapat bahwa Uni Soviet berusaha meningkatkan kapabilitas proyeksi kekuatannya untuk menggeser status dominasi kekuatan Angkatan Laut Amerika Serikat, sedangkan yang lain lagi mengakui pentingnya kapabilitas tempur dan kemampuan Moskwa menggunakan kapabilitas angkatan lautnya yang terbatas dalam mempengaruhi persepsi-persepsi negara-negara lain.²

¹Lihat Michael T. Klare, "Superpower Rivalry at Sea," *Foreign Policy*, No. 21 (1975/1976), hal. 86-96.

²Stansfield Turner, "The Naval Balance Not Just a Numbers Game," *Foreign Affairs* (Januari 1977), hal. 346.

Dalam peningkatan kapabilitasnya di kawasan Teluk Parsi, Uni Soviet telah secara teratur menggelar kekuatannya di Samudra Hindia sejak bulan Maret 1968. Secara normal skuadron Samudra Hindia Uni Soviet itu tidak lebih dari 20 kapal perang. Jumlah ini tidak meliputi kapal-kapal perang yang melakukan transit dari Armada Baltik dan Laut Hitam.¹

Diperkirakan dalam menghadapi krisis-krisis di kawasan ini Uni Soviet hanya dapat mempersiapkan 2 dari 4 armadanya, yaitu Armada Utara yang berpangkalan di Semenanjung Kola dan Armada Pasifik di Vladivostok serta di Semenanjung Kamchatka. Kalau kedua kekuatan armada ini digabungkan, kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet akan terdiri dari 70% kapal selam taktis, 6 SSB/SSBN dan 55% kapal perang utama. Persentase kekuatan armada itu jelas merupakan suatu perkiraan ancaman terhadap kawasan Teluk Parsi. Tetapi evaluasi ancaman itu harus melihat lebih dari perkiraan kuantitas yang ada. Kemampuan mengubah faktor-faktor kekuatan militer statis menjadi suatu kekuatan yang bisa digunakan relatif dipengaruhi oleh faktor-faktor tertentu.

Dalam konteks proyeksi kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet untuk menguasai Teluk Parsi, halangan yang utama adalah faktor jarak. Seperti dikemukakan di atas, mayoritas kapal-kapal perang skuadron Samudra Hindia umumnya berasal dari Armada Pasifik dan Armada Utara. Ini berarti Uni Soviet harus mempertahankan suatu jalur komunikasi dari Vladivostok ke Samudra Hindia kurang lebih sejauh 7.000 mil dengan melintasi beberapa selat sempit dan berbahaya seperti Selat Tsushima, Selat Tsugaru dan La Perouse. Kalau kecepatan jelajah kapal-kapal perang Uni Soviet rata-rata adalah 18 mil per jam, maka untuk mencapai Samudra Hindia diperlukan waktu 18 hari pelayaran. Penggelaran dari Armada Utara melalui Samudra Atlantik dan Tanjung Harapan ke Samudra Hindia adalah 14.000 mil. Jadi diperlukan waktu lebih dari 35 hari untuk mencapai Samudra Hindia.

Untuk mempertahankan dua jalur komunikasi yang vital itu, Uni Soviet harus mempunyai suatu armada kapal pendukung (replenishment ships) di lautan. Kecenderungan Uni Soviet membangun kapal-kapal perang rudal dengan bobot mati yang kecil ternyata membatasi kemampuan kapal-kapal itu memuat rudal-rudal ekstra dalam melakukan operasinya. Oleh karena itu beberapa kelas kapal rudal yang lebih besar harus kembali ke pangkalan untuk memuat rudal-rudal yang baru. Kelemahan-kelemahan itu mungkin dapat diimbangi kalau Angkatan Laut Uni Soviet mempunyai kapal-kapal pendukung yang modern.

¹Alexander O. Ghebhardt, "Soviet and U.S. Interest in the Indian Ocean," *Asian Survey*, Vol. XV, No. 8 (1975), hal. 764.

Diperkirakan Uni Soviet baru pada tahun 1971 mulai memproduksi kelas kapal pendukung yang berbobot 20.000 ton ke atas seperti kelas Boris Chilikin. Sampai sekarang Angkatan Laut Uni Soviet baru mempunyai lima buah kapal pendukung kelas Boris Chilikin dan satu kelas Berezhina yang berbobot 40.000 ton.

Kelambanan Uni Soviet membangun kapal-kapal pendukung yang sangat diperlukan untuk mempertahankan "keuletan" di laut (staying power) tercermin pada perbandingan antara kapal-kapal perang utama dan kapal-kapal pendukung, yaitu 1 : 48. Salah satu kebutuhan adalah pembangunan kapal-kapal pendukung pengadaan bahan bakar. Kekurangan kapal pendukung ini mendorong penghematan pemakaian bahan bakar sehingga kecepatan berlayar kapal perang Uni Soviet tidak lebih dari 12 mil per jam.¹

Sebaliknya kelemahan itu ternyata tidak diimbangi dengan peningkatan teknik pengadaan di laut. Pengadaan dilakukan ketika kapal sedang dalam keadaan tidak berlayar sehingga selain membuat kapal rawan terhadap serangan lawan juga merendahkan mobilitas dan kesiapsiagaan armada kapal perang.

KESIMPULAN

Berdasarkan perkiraan-perkiraan di atas, terdapat dua kendala yang membatasi kapabilitas intervensi militer Uni Soviet di Teluk Parsi, yaitu faktor struktur pembangunan kekuatan angkatan darat serta angkatan laut dan faktor jarak termasuk medan geografi. Penguasaan kawasan Teluk Parsi akan lebih mudah dilakukan oleh Uni Soviet dengan menggunakan kekuatan angkatan laut daripada angkatan daratnya. Untuk mengimbangi kelemahan proyeksi kekuatan ke darat, Uni Soviet harus meningkatkan dan memperbesar bobot kelas kapal-kapal perang utama dan kapal induk di atas 30.000 dan 70.000 ton. Dengan demikian "keuletan" di lautan dapat dicapai dan ketergantungan pada kekuatan pertahanan udara pantai dapat diimbangi.

Di lain pihak pembangunan dan pengoperasian kapal perang itu membutuhkan investasi yang besar. Masalahnya apakah hal itu merupakan prioritas utama pembangunan dan misi Angkatan Laut Uni Soviet yang sebenarnya. Sebagai jalan tengah diperkirakan Uni Soviet tetap akan menerapkan suatu kompromi yang praktis dalam membangun strategi "mobil" antara Armada Utara dan Armada Pasifik di Samudra Hindia. Selama Uni Soviet menganut strategi itu, ancaman terhadap kawasan Teluk Parsi tidak kelihatan nyata.

¹Charles C. Petersen, "Trends in Soviet Naval Operations," dalam *Soviet Naval Diplomacy*, ed. Bradford Dismukes dan James McConnell (New York: Pergamon Press, 1979), hal. 47.

SAMUDRA HINDIA DAN PASIFIK SELATAN*

Australia dan Indonesia sama-sama menghadap ke Samudra Hindia dan Samudra Pasifik yang merupakan sebagian besar lingkungan strategis mereka. Oleh sebab itu perkembangan-perkembangan di kawasan ini penting bagi keamanan nasional kedua negara itu. Lagi pula perdagangan internasional mereka harus melewati samudra-samudra itu. Sebagian besar arus perdagangan dunia melalui Terusan Suez, Teluk Parsi, Selat Malaka, selat-selat Indonesia lainnya dan Laut Jepang. Semuanya ini merupakan tempat-tempat sempit (choke points) yang vital dalam perdagangan Barat dan internasional. Jepang, pada khususnya, rawan terhadap ancaman-ancaman bagi kawasan-kawasan ini.

Dilihat dari perspektif superpower, Samudra Hindia dan Samudra Pasifik bukan kawasan-kawasan prioritas pertama. Kawasan-kawasan prioritasnya adalah di Eropa, Asia Barat Laut dan Teluk Parsi. Akan tetapi, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet mempertahankan kehadiran militer di kawasan-kawasan ini.

Amerika Serikat sebagai kekuatan Pasifik memiliki fasilitas-fasilitas militer penting di Pantai Barat Amerika Serikat, di Honolulu dan Guam maupun berdasarkan persetujuan-persetujuan nasional yang terpisah di Jepang, Korea dan Filipina. Ia juga mempunyai hubungan perjanjian dengan Australia, Selandia Baru, dan Muangthai. Di Samudra Hindia, berdasarkan persetujuan dengan Inggris, Amerika Serikat mempertahankan suatu fasilitas dukungan

*Saduran makalah W.G.T. Miller, "The Indian Ocean and the South Pacific," yang disampaikan pada Konperensi Australia-Indonesia, Sanur, Bali, 6-8 Desember 1982, yang disponsori oleh Department of Foreign Affairs, Canberra dan CSIS, Jakarta. Penyadurnya: Bantarto BANDO, staf CSIS. W.G.T. Miller adalah Asisten Sekretaris Pertama (Hubungan Internasional), Departemen Perdana Menteri dan Kabinet Australia.

di Diego Garcia untuk Pasukan Gerak Cepat Amerika Serikat. Selain itu, satuan-satuan Armada Ketujuh Amerika Serikat melakukan penggelaran-penggelaran reguler di Samudra Hindia dan mengunjungi pelabuhan-pelabuhan bersahabat, termasuk pelabuhan-pelabuhan Australia. Amerika Serikat juga merupakan pensuplai senjata penting bagi negara-negara seperti Pakistan dan Republik Somalia. Di atas semuanya, kepentingan Amerika Serikat difokuskan di Samudra Hindia, pada keamanan suplai minyak dari Teluk Parsi dan di Pasifik pada keamanan Jepang dan Korea.

Uni Soviet seperti Amerika Serikat merupakan suatu kekuatan Pasifik. Pangkalan militer utamanya adalah Pelabuhan Vladivostok. Satuan-satuan dari Armada Laut Hitam melewati Terusan Suez dari waktu ke waktu. Walaupun dibantah oleh Vietnam, Uni Soviet semakin menggunakan pangkalan Cam Ranh Bay, di mana gerakan-gerakan kapal dan pesawat udara dilakukan secara konstan dan reguler. Pesawat udara Uni Soviet dari Cam Ranh Bay secara teratur terbang di atas Laut Cina Selatan dan dekat dengan Pilipina. Suatu tempat berlabuh (anchorage) Angkatan Laut Uni Soviet dipertahankan dekat Socotra, lepas pantai Yaman Selatan dan diadakan kunjungan-kunjungan reguler ke negara-negara sahabat seperti Etiopia, beberapa negara Afrika Timur dan India. Rata-rata sekitar 20 kapal angkatan laut dan kapal pembantu Uni Soviet berada di Samudra Hindia setiap saat. Sebagian terbesar melewati Selat Malaka. Uni Soviet juga pensuplai senjata penting untuk kawasan. Lagi pula, Uni Soviet menunjukkan berminat untuk mencoba memperoleh akses reguler ke beberapa negara kepulauan kecil Samudra Hindia, seperti Mauritius dan Maladewa. Dalam kenyataannya, ia mungkin berhasil membina pemerintah Seycheles sekarang ini. Akan tetapi negara-negara kepulauan ini tetap bergantung pada Barat untuk bantuan ekonomi.

Walaupun Uni Soviet mempunyai kepentingan maritim berarti di Pasifik, Pasifik Selatan pada saat ini di tepi perhatian Uni Soviet. Uni Soviet berusaha untuk memperluas kegiatan-kegiatan maritim, perikanan dan risetnya, tetapi diperkirakan bahwa negara-negara Pasifik Selatan akan melanjutkan kebijakan menolak dimulainya kehadiran Uni Soviet dan persaingan kekuatan besar di kawasan. Kegiatan Uni Soviet di Pasifik Selatan cenderung lebih bersifat sporadis daripada konstan dan hal ini mencerminkan sifat oportunistik-nya. Akan tetapi Uni Soviet belakangan ini lebih *persisten* dalam apa yang tampak sebagai usaha untuk memulai kehadiran regional. Uni Soviet berusaha untuk memperluas kegiatan maritim, perikanan dan risetnya dan meneruskan usahanya untuk mengembangkan hubungan politik dari tingkatnya yang rendah sekarang ini. Dengan beberapa kekecualian yang sangat terbatas (misalnya pernyataan Kepulauan Solomon mengenai kesediaannya untuk menerima bantuan Uni Soviet) negara-negara Pasifik Selatan memandang Uni Soviet dengan kecurigaan yang besar.

Amerika Serikat melihat sebagai ancaman utama keamanan kawasan keterlibatan Uni Soviet di Indocina dan peningkatan kemampuan Angkatan Laut Uni Soviet di Samudra Pasifik. Ia mempertahankan tekanan agar Vietnam dikucilkan secara politik maupun ekonomi, dan pasukan Vietnam ditarik dari Kamboja. Berbagai langkah telah diambil untuk meningkatkan kemampuan pertahanan Amerika Serikat dan negara-negara sekutu di kawasan termasuk Jepang. Sehubungan dengan perkembangan-perkembangan di Afghanistan dan Teluk Parsi, keamanan lalu-lintas melalui rute-rute maritim dari Samudra Pasifik ke Samudra Hindia mempunyai arti strategi yang lebih besar bagi Amerika Serikat.

Dukungan untuk ASEAN dan keamanan serta kemajuan ekonomi negara-negara ASEAN merupakan dasar pendekatan Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara. Amerika Serikat dan Cina mempunyai kepentingan strategis bersama di kawasan Asia Pasifik yang kemungkinan besar akan tetap menjadi faktor yang mempengaruhi hubungan regional kalau perbedaan-perbedaan mengenai Taiwan bisa dibatasi.

Peningkatan hubungan Cina dengan Barat selama beberapa tahun belakangan ini didukung dalam Kongres Partai Komunis Cina, badan pengambil keputusan partai yang paling berkuasa. Hubungan-hubungan ini menguntungkan Amerika Serikat, Jepang dan Australia. Cina merupakan suatu faktor penting yang harus diperhitungkan oleh Uni Soviet dalam penggelaran kekuatannya dan penilaian strateginya. Hubungan antara Cina dengan Jepang dan Cina dengan Amerika Serikat sekarang ini maupun hubungan Jepang-Amerika Serikat yang mantap menempatkan Uni Soviet di kawasan Asia/Pasifik dalam posisi strategis yang lebih tidak menguntungkan daripada selama ini.

Kekuatiran bahwa hubungan Cina-Amerika Serikat akan diturunkan tingkatnya sebagai akibat diteruskannya penjualan senjata Amerika Serikat kepada Taiwan sementara ini berkurang dengan dikeluarkannya komunike bersama pada 17 Agustus 1982. Kemungkinan timbulnya ketegangan lebih lanjut tetap, baik mengenai interpretasi komunike maupun sebagai akibat ketidakpuasan Cina dengan aspek-aspek "Taiwan Relations Act," tetapi komunike bersama itu tampaknya meletakkan dasar bagi berlanjutnya hubungan konstruktif.

Walaupun kiranya akan terjadi perbaikan dalam hubungan antara Cina dan Uni Soviet, yang memungkinkan lebih banyak kontak antara kedua negara itu, konfrontasi strategisnya diperkirakan akan berlangsung terus. Untuk mencapai hubungan yang baik itu (*rapprochement*) Uni Soviet perlu mengubah arah kebijakan luar negerinya dan melepaskan keuntungan-keuntungan

strategis yang dimilikinya. Akan tetapi tiada bukti bahwa Uni Soviet bersedia melakukan hal itu.

Perkembangan di kawasan Samudra Hindia dan Pasifik juga dipengaruhi kekuatan dan pengaruh negara-negara pantai lainnya, khususnya yang lebih besar. Hubungan negara-negara ini satu sama lain juga penting. Di Samudra Hindia negara-negara Afrika terutama memikirkan perkembangan-perkembangan di benuanya sendiri. Negara-negara Teluk Parsi dan Iran sibuk dengan politik Timur Tengah. India dan Pakistan memelihara suatu hubungan yang tidak mudah tetapi sangat berminat untuk mencegah perang. Mereka juga aktif menjajaki usul-usul seperti Zone Perdamaian Samudra Hindia, yang bertujuan membatasi dan membendung persaingan superpower. Sudah barang tentu Australia dan Indonesia mempunyai posisi mereka sendiri.

Australia mempunyai kepentingan-kepentingan nasional yang besar di Samudra Hindia - keamanan wilayah-wilayah kepulauannya, jalur-jalur pelayaran dan penerbangan, perbatasan maritim dan zone sumber-sumber daya ekonomi, dan perdagangan dengan negara-negara di kawasan (termasuk minyak). Sangat disesalkan bahwa Samudra Hindia menjadi fokus persaingan negara-negara besar, tetapi menyusul invasi Uni Soviet ke Afghanistan, Australia mendukung peningkatan kehadiran Amerika Serikat sebagai tanggapan yang wajar dan tenang. Kehadiran Angkatan Laut Australia di kawasan juga ditingkatkan. Australia ingin melihat suatu penyelesaian politik yang dini di Afghanistan yang akan dibarengi dengan penarikan pasukan Uni Soviet.

Australia mendukung prinsip usul Zone Perdamaian tahun 1971, dan menganggapnya sebagai suatu cita-cita jauh yang memerlukan penyelesaian sejumlah persoalan kompleks sebelum usul itu dapat dilaksanakan. Sekalipun tidak mengesampingkan diadakannya konperensi di Kolombo yang disponsori PBB guna memajukan implementasi Deklarasi 1971, Australia berpendapat bahwa situasi keamanan dan politik internasional setelah invasi Uni Soviet di Afghanistan bersama tidak adanya kemajuan berarti dalam usaha menyelaraskan pandangan-pandangan mengenai prinsip-prinsip zone itu belum menguntungkan konperensi serupa itu sehingga berhasil.

Dalam sidang Komite *Ad Hoc* mengenai Samudra Hindia pada bulan Maret 1982, Australia dan sejumlah delegasi Barat mengisyratkan bahwa, sebagai kontribusi ke arah harmonisasi pandangan, akan sangat bermanfaat bila komite mulai bekerja merumuskan seperangkat prinsip-prinsip atau kode tingkah laku (code of conduct) yang akan mengatur hubungan-hubungan antara negara-negara di kawasan dan hubungan antara mereka dengan negara-negara dari luar kawasan. Pada waktu itu Australia mengisyratkan bahwa seperangkat prinsip-prinsip itu harus mencakup tiga bidang penting, yaitu politik, keamanan dan ekonomi.

Dikatakan bahwa prinsip-prinsip itu, sekali disetujui oleh komite ini dan diterima oleh negara-negara di kawasan dan di luar kawasan, secara praktis akan banyak membantu mewujudkan Zone Perdamaian di kawasan yang merupakan tujuan Resolusi 2832. Hal ini akan mempercepat diadakannya pertemuan, dalam suasana keamanan internasional yang tepat. Sebagai sumbangan bagi pembicaraan komite mengenai masalah ini, Australia mengajukan suatu makalah yang memuat prinsip-prinsip serupa itu dalam sidang Komite bulan Mei. Makalah ini, yang bersifat rancangan pertama, dipola sebagai suatu perangsang untuk diskusi dan sebagai langkah ke arah tujuan pembentukan Zone Perdamaian. Makalah ini pada umumnya diterima oleh anggota-anggota Komite sebagai suatu langkah yang positif.

Australia menganggap sangat penting bahwa Komite *Ad Hoc* terus menjadi fokus diskusi internasional mengenai Zone Perdamaian. Kami juga percaya bahwa Komite itu harus terus bertindak dengan konsensus, dan dalam cara yang memungkinkan penyelesaian persoalan-persoalan dengan kecepatan yang mencerminkan arti penting dan kompleksitasnya. Oleh sebab itu Australia tidak mendukung ditentukannya tanggal dini untuk konperensi itu sebelum proses harmonisasi pandangan bisa diadakan dengan keyakinan dan dicapai perbaikan dalam iklim keamanan internasional. Dengan latar belakang itu Australia menyambut baik keanggotaan anggota-anggota tetap Dewan Keamanan dalam Komite *Ad Hoc* pada tahun 1980. Suatu Zone Perdamaian di Samudra Hindia yang tidak dikembangkan dalam konsultasi dengan negara-negara ini kemungkinan besar akan mempunyai nilai praktis yang kecil.

Australia mendukung perkembangan negara-negara kepulauan dan pantai Samudra Hindia secara damai. Ia mengharapkan meredanya ketegangan antara negara-negara tetangga tertentu dengan harapan bahwa secara demikian kesempatan eksploitasi situasi oleh negara-negara besar dari luar kawasan dapat dicegah. Suplai minyak dari Arab Saudi dan negara Teluk Parsi sangat penting bagi Australia maupun Amerika Serikat, Eropa dan Jepang. Karena alasan ini, Australia bersedia mempermudah penggelaran kekuatan laut dan udara Amerika Serikat dari Samudra Pasifik ke Samudra Hindia guna melindungi kepentingan-kepentingan itu. Penggelaran-penggelaran Angkatan Laut Australia di kawasan dan pengawasan udaranya merupakan suatu inisiatif nasional independen yang dilakukan untuk mendukung kepentingan nasionalnya sendiri maupun kepentingan Barat yang lebih luas termasuk pertimbangan strategi global.

Keberhasilan ASEAN sebagai suatu pengelompokan ekonomi dan politik juga harus mempunyai konsekuensi penting untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di Samudra Hindia. Pasifik Barat Daya, sampai saat ini, bukan kawasan kompetisi negara-negara besar yang penting. Letak geografis yang

cukup jauh dan keterbatasan manfaat yang bisa diperoleh merupakan faktor-faktor penghambat.

Seperti sudah dikemukakan di atas, usaha Uni Soviet untuk menciptakan suatu kehadiran di Pasifik terus berlangsung dan sampai batas-batas tertentu sebagian berhasil dalam bentuk akses yang mereka peroleh untuk kapal penjelajah, kapal riset dan armada nelayan. Cina kiranya akan berusaha untuk mempengaruhi kawasan Samudra Pasifik di masa depan. Perhatian Jepang untuk negara-negara Pasifik kiranya akan tetap berkaitan dengan soal-soal ekonomi.

Kebanyakan negara Pasifik Selatan memperoleh kemerdekaan hanya dalam 10 tahun terakhir dan masalah-masalah serta pendekatan bersama masih harus diidentifikasi. Suatu kepentingan politik yang penting adalah perkembangan hubungan baru dengan negara-negara yang memerintah mereka di masa lampau, yaitu Australia, Inggris dan Selandia Baru. Sekalipun merdeka, negara-negara ini sangat bergantung pada dukungan dari luar khususnya untuk keamanan mereka tetapi juga untuk bantuan ekonomi. Sekarang ini mereka khususnya dipengaruhi oleh kemerosotan harga komoditi. Singkatnya, negara-negara ini menghadapi tugas untuk menyesuaikan diri dengan kemerdekaan, mengembangkan ekonomi yang mampu bertahan dan merumuskan suatu peranan yang tepat dalam urusan regional dan internasional.

Gambaran politik di Pasifik Selatan pada dasarnya adalah stabil, mengenai hukum dan proses demokratis, akan tetapi di beberapa daerah persoalan timbul sebagai akibat benturan antara nilai-nilai tradisional dan impor (misalnya, perbedaan antara konsep-konsep Barat dan Melanesia mengenai kepemilikan tanah atau konflik antara satu orang/satu suara dan hak prerogatif kepala di Samoa Barat). Beberapa negara yang baru merdeka mewarisi masalah-masalah yang menakutkan (*daunting problems*), misalnya: Vanuatu dibagi sepanjang garis francophone/anglophone; Kiribati hanya memiliki tanah sekitar 800 km² yang tersebar di lautan seluas 3 juta km². Dalam situasi serupa ini, tidak mengherankan kalau terdapat beberapa hal tekanan politik (misalnya ketidakpastian politik di Samoa Barat, pemilihan di Fiji yang cukup panas pada bulan Juli). Kami melihat hal ini sebagai konsekuensi disesuaikannya sistem politik dengan situasi lokal dan hasilnya sebagai keseluruhan menjurus kepada arah yang positif.

Negara-negara Kepulauan Pasifik Selatan menghadapi masalah-masalah ekonomi yang menakutkan: letak jauh, kekurangan sumber-sumber daya, penduduk sedikit, ketergantungan pada hasil-hasil pertanian komersial pada saat menurunnya harga komoditi, ketergantungan pada impor minyak, kekurangan infrastruktur dan sebagainya. Negara-negara yang paling kecil (misalnya Tuvalu, dengan luas tanah sekitar 26 km², 8.000 penduduk dan anggaran pemerintah yang hanya 3 juta dollar per tahun) hanya dapat mengharapkan

pembangunan yang sangat terbatas dan bahkan untuk itu kemungkinan akan bergantung pada bantuan dari luar. Negara-negara yang lebih besar seperti Papua Nugini, Fiji, Vanuatu, Kepulauan Solomon - mempunyai prospek yang lebih besar, tetapi dalam jangka pendek setidaknya akan tetap dipengaruhi oleh resesi dunia, rendahnya harga komoditi dan kekurangan modal pembangunan.

Bagi kebanyakan negara Pasifik Selatan, fokus kebijakan luar negeri terutama adalah kawasan mereka sendiri. Forum Pasifik Selatan merupakan suatu badan kuat yang menangani persoalan-persoalan politik dan ekonomi yang minta banyak perhatian negara-negara kepulauan. Komisi Pasifik Selatan merupakan badan regional utama yang menangani persoalan-persoalan pembangunan. Ada beberapa bidang di mana beberapa negara Pasifik Selatan melihat kepentingan yang lebih luas. Beberapa negara Pasifik Selatan adalah anggota PBB (di mana Fiji, misalnya, sangat aktif dalam negosiasi hukum laut). Sejumlah negara-negara ini memperluas kontak mereka dengan negara-negara lain termasuk ASEAN. Beberapa persoalan mempunyai arti yang sangat penting bagi negara-negara kepulauan itu. Ada dukungan umum untuk hak wilayah-wilayah yang tidak mempunyai pemerintahan sendiri untuk menentukan nasib sendiri dan merdeka. Beberapa negara Pasifik Selatan, misalnya Vanuatu dan Kepulauan Solomon, mempunyai pandangan kuat mengenai masalah-masalah dekolonisasi. Juga ada konsensus regional yang menentang percobaan dan pembuangan nuklir, akan tetapi terdapat banyak pandangan mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan nuklir seperti akses untuk kapal-kapal angkatan laut.

Kawasan sebagian besar bebas dari persaingan negara besar, pada dasarnya karena sikap kebanyakan negara pulau yang lebih banyak pro-Barat. Walaupun beberapa negara kadang-kadang menyatakan keinginan mereka untuk menganut pandangan yang berimbang mengenai hubungan dengan kedua superpower, mayoritas negara sangat berhati-hati untuk mengembangkan hubungan dengan Uni Soviet.

Australia mempunyai ikatan sejarah yang lama dengan bangsa-bangsa Pasifik Selatan, yang mulai dari arus pengusaha perkebunan, pedagang dan misionaris Australia ke kawasan dalam abad ke-19. Ikatan swasta yang besar tetap di bidang agama, perniagaan, perbankan, keuangan, perdagangan/industri, pendidikan, turisme, migrasi dan penerbangan sipil. Pasifik Selatan menempati bagian penting dalam kebijakan luar negeri Australia. Pasifik Barat Daya mempunyai arti strategi dan keamanan yang sentral bagi Australia. Australia menganggap sama pentingnya bahwa kawasan bebas untuk melanjutkan pembangunan ekonomi dan sosialnya dalam lingkungan yang aman dan stabil. Oleh sebab itu adalah suatu keharusan bahwa pemerintah-pemerintah regional melanjutkan pelaksanaan pengawasan demokratis bebas dari

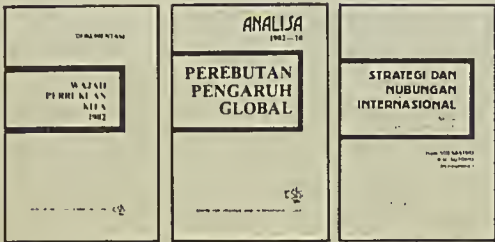
campur tangan kekuatan-kekuatan seperti Uni Soviet yang tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan kawasan.

Forum Pasifik Selatan (pertemuan tahunan kepala-kepala pemerintah negara-negara regional yang merdeka) merupakan suatu fokus politik yang sangat penting di Pasifik. Pada tingkat tertinggi forum itu membahas soal-soal mendesak yang menjadi perhatian kawasan: soal-soal politik, soal-soal nuklir dan dekolonisasi; dan soal-soal ekonomi seperti perikanan, perkapalan, perdagangan dan penerbangan sipil.

Australia juga memberikan banyak bantuan kepada Biro Kerja Sama Ekonomi Pasifik Selatan (SPEC) dan program-programnya. Demikianpun ia membantu badan-badan pembantu lainnya yang dibentuk oleh forum seperti Badan Perikanan dan Perusahaan Perkapalan Forum Pasifik. Australia juga memberikan bantuan besar kepada Komisi Pasifik Selatan, suatu badan yang terdiri dari negara-negara Pasifik dan negara-negara metropolitan yang melaksanakan bermacam-macam program pembangunan.

Australia mengakui masalah-masalah khusus kawasan Pasifik yang timbul sebagai akibat isolasi dan keterbatasan sumber-sumber daya dan mengembangkan kebijakan yang khusus dipola untuk membantu negara-negara pulau itu. Hal ini mencerminkan kenyataan bahwa Australia telah menerima tanggung jawab khusus untuk membantu negara-negara di kawasan. Australia sekarang ini merupakan negara donor utama di kawasan. Perdana menteri mengumumkan dalam bulan Agustus 1982 suatu rencana bantuan lima tahun yang baru untuk Pasifik Selatan yang meliputi 300 juta dollar. Jumlah ini akan dibelanjakan untuk program-program bilateral maupun program-program regional termasuk bantuan untuk badan-badan seperti Universitas Pasifik Selatan, Perusahaan Perkapalan Forum Pasifik dan Badan Perikanan Forum. Bantuan untuk Papua Nugini adalah 250 juta dollar per tahun, di samping program bantuan lima tahun sebesar 300 juta dollar untuk negara-negara Pasifik Selatan lainnya.

Australia mengambil langkah-langkah untuk membina hubungan perdagangan dengan Pasifik Selatan. Impor dari Pasifik Selatan pada tahun 1981 berjumlah 81 juta dollar dan dari Papua Nugini 72 juta dollar; jumlah ekspor masing-masing adalah 246 juta dollar dan 408 juta dollar. Yang khususnya penting adalah Persetujuan SPARTECA yang ditandatangani pada tahun 1981. Persetujuan ini memberikan kepada negara-negara kepulauan forum suatu akses bebas pajak timbal-balik untuk banyak jenis barang. Australia juga membantu Komisi Perdagangan Pasifik Selatan di Sydney dan memberikan banyak jasa pemasaran/pertimbangan yang dipola untuk membantu para produsen negara pulau mengembangkan suatu pasaran Australia.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDOONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-35.